

Edita:
Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social



Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Equipo editor /organizador

Jose María GONZÁLEZ ZORRILLA
Presidente de EuroBasque

Joxerramon BENGOETXEA CABALLERO
Secretario General de EuroBasque

Iñigo OCARIZ GAUBECA
Tesorero de EuroBasque

Igor FILIBI LÓPEZ
Vicepresidente de EuroBasque

Lorena LÓPEZ DE LACALLE
Vicepresidenta de EuroBasque

Eusebio CADENAS CORDERO
Vicepresidente de EuroBasque

Iñigo MARTÍNEZ ZATÓN
Vicepresidente de EuroBasque

Carmelo BARRIO BAROJA
Vicepresidente de EuroBasque

Beatriz Pérez de las Heras
Vocal de EuroBasque

Maria Oianguren Idigoras
Vocal de EuroBasque

Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria
Técnico de EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Edita:

Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
www.eurobasque.eus



Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2020

© Copyright Imagen de Portada by VEGAP
Imagen de portada: LAZKANO: "LABERINTO" 18,5 X 27,5 CM. Aguafuerte coloreado a mano.
2004. Jesús Mari Lazkano. Ed. Exclusiva para EuroBasque.

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1324-711-3

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

Presentación

<i>Aurkezpena – Presentación</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	13
JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA	

Introducción

<i>Introducción</i>	17
JOXERRAMON BENGOETXEA	

Sección I. Visiones institucionales

<i>Jasangarritasuna XXI. Mendeko Europan:</i> <i>ekonomian, ingurugiroan eta gizartean</i>	29
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	

<i>Traducción al castellano del original en Euskera</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	33
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	

<i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	37
MIKEL ANTON ZARRAGOITIA	

<i>La sostenibilidad ambiental en la Europa del siglo XXI</i>	41
AITOR ZULUETA TELLERIA	
<i>La implementación de los ODS en el Gobierno Vasco</i>	47
LEYRE MADARIAGA GANGOITI	
<i>Sostenibilidad social, económica y ambiental</i>	53
EMILIANO LÓPEZ ATXURRA	
 Sección II. La sostenibilidad social en Europa	
<i>Sostenibilidad social en la Europa del siglo XXI</i>	61
AITOR BENGOETXEA ALKORTA	
<i>UEM y desarrollo social sostenible: Conectando las propuestas de justicia económica de los ODS con las estructuras político-jurídicas de la gobernanza para el crecimiento integrador</i>	65
AINHOA LASA LÓPEZ	
<i>La Política Urbana Europea y la regeneración urbana en Euskadi. Estudio de los casos prácticos desarrollados en las ciudades vascas en el marco de diferentes iniciativas comunitarias</i>	95
GEANA DE MIRANDA LESCHKO, NEREA ARANBARRI Y ROBERTO SAN SALVADOR DEL VALLE	
<i>La Renta Básica Universal, instrumento que garantiza la aplicación de los derechos sociales y económicos reconocidos en el PIDESE</i>	161
ÁNGEL ELÍAS ORTEGA	
 Sección III. La sostenibilidad económica en Europa	
<i>Algunos datos objetivos sobre la situación actual de la economía en Europa. El reto de la desigualdad</i>	171
VIRGINIA GÓMEZ SIERRA	

<i>Un nuevo modelo económico para una Europa más innovadora y más sostenible</i>	185
JON BARRUTIA GÜENAGA	
<i>Renacimiento o decadencia, lo que la Historia nos enseña del futuro económico de Europa</i>	195
GUILLERMO DORRONSORO ARTABE	
 Sección IV. La sostenibilidad ambiental en Europa	
<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: breve nota sobre política ambiental y acción climática</i>	211
XABIER EZEIZABARRENA	
<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: política medioambiental, política energética y acción climática</i>	225
ASIER GARCÍA LUPIOLA	
<i>La contribución de las regiones a la política climática</i>	261
ELISA SAINZ DE MURIETA	
<i>La política de adaptación al cambio climático de la Unión Europea: desafíos y oportunidades para el proceso de integración europea</i>	273
ROSA GILES CARNERO	

El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: breve nota sobre política ambiental y acción climática

XABIER EZEIZABARRENA

Profesor de Derecho Ambiental (UPV/EHU y Universidad de Deusto).

1. Introducción
 2. Medio ambiente y soberanía
 3. Algunas paradojas previas
 4. La economía y el consumo
 5. El derecho a un medio ambiente equilibrado
- Conclusión: el reto pendiente de las obligaciones

1. INTRODUCCIÓN

La crisis ambiental global, los sucesivos incendios en la Amazonia o en Siberia, así como en diferentes lugares de Europa o el creciente deshielo del Ártico, entre otros fenómenos globales, vuelven a demostrar que la sostenibilidad, como la naturaleza y los ecosistemas, necesitan su propio tiempo. Un tiempo que no puede desligarse de la economía ni de la sociedad y sus necesidades. En términos bastante más profundos se manifiestan los informes de la ONU y la UE, el informe sobre Biodiversidad de la Plataforma Intergubernamental de la propia ONU o la “Encíclica” del Papa Francisco sobre “El cuidado de la casa común”¹.

Afortunadamente, el nivel de concienciación social sobre la sostenibilidad no ha dejado de crecer en las últimas décadas particularmente desde las políticas lideradas por la UE, pero no podemos decir lo mismo de otras muchas acciones y políticas. El paradigma del Desarrollo Sostenible se sigue enfrentando con dificultades de distinta naturaleza. Partimos de parámetros muy diversos e igualmente complejos dependiendo de las diferentes realidades políticas, geográficas, sociales y culturales. En el mundo occidental tenemos parcialmente garantizadas nuestras condiciones mínimas de

1 Laudatio si: Sobre el cuidado de la casa común, Librería Vaticana 2015.

dignidad, mientras África, Centroamérica, Sudamérica y buena parte de Asia intentan sobrevivir en circunstancias muy difíciles y con índices de pobreza extrema ajenos a la dignidad del ser humano.

La economía global reaparece como “ciencia” flexible cuando no manipulable para explicar sus datos macroeconómicos. Casi todo lo que no resulte medible en términos de crecimiento cuantitativo o Producto Interior Bruto acaba desapareciendo. Este fenómeno es visible en nosotros, en nuestras familias y en los propios niños tan pronto como asumen la propiedad de las cosas. Así, asumimos con naturalidad la necesidad de tener, poseer, disfrutar privadamente de bienes y objetos por el mero goce de su titularidad. En algunas ocasiones, por necesidad. En otras muchas, como necesidades creadas artificialmente que satisfacen nuestra tendencia a acumular bienes sin mayor valor cualitativo. En realidad, un consumo meramente cuantitativo, sin mayor valor añadido que la adquisición de bienes y servicios, sólo supone la puesta en circulación de flujos de capital, bienes y servicios cuya aportación al bienestar de una sociedad es una mera hipótesis. Tampoco un consumo de esta naturaleza aporta sinergias suficientes que permitan encadenar conocimiento, valor singular o producción de bienes que sostengan el bienestar de una sociedad².

En este complicado contexto, el Desarrollo Sostenible tiene unos parámetros teóricos claros y definidos, especialmente desde las Cumbres de Río en 1992 y 2012. Ahora bien, desde este punto a la práctica de la sostenibilidad el camino por recorrer sigue siendo muy amplio en todas las materias que afectan al medio ambiente. La economía, hasta ahora, no ha internalizado en sus costes el valor, o el ahorro real que supone la opción por una política frente a otra con mayores impactos ambientales. Mientras esto no ocurra, el reto es más difícil. El planeta o “la casa común” se enfrentan con otra dificultad derivada de nuestros sistemas políticos. Éstos se gestionan a través de los límites que la soberanía de los Estados ha dibujado en territorios, propiedades de bienes; recursos naturales de la biosfera, que el Derecho hace pertenecer a alguien o, en nuestro contexto, califica como bienes de dominio público. Por tanto, mientras la naturaleza y sus recursos responden al caprichoso pero sabio devenir de la ecología, ni la política ni el Derecho se basan en dicha lógica. Y así, establecemos regímenes de protección de cauces o de niveles de caudal ecológico de un río según su ubicación geográfica, sin reparar en que dicha protección pueda ser diferente unos metros más allá, cuando el cauce fluvial discurre por otro Estado con un régimen de protección diferente o, en su caso, sin nivel alguno de protección³.

Algo similar sucede con los océanos, las pesquerías, la biodiversidad o la atmósfera. La realidad nos demuestra que la naturaleza y sus recursos no se adaptan a la política y

2 Vid., en general, D. LOPERENA, “Desarrollo Sostenible y globalización”, Thomson-Aranzadi, 2003.

3 Vid. X. EZEIZABARRENA, “Emari ekologikoaren erreserba gure ibaien inguruaren gutxieneko berme gisa”, *Eleria* nº 6, 2000.

al Derecho; más bien al contrario, son la propia política y el Derecho quienes deberían aprender de la naturaleza y sus recursos para adoptar regímenes de protección que no desconozcan la realidad física del medio, de sus recursos y de sus interacciones.

En suma, el mundo globalizado debería abordar diversas dificultades para analizar la realidad de la sostenibilidad y la necesidad de caminar hacia ella. Y las dificultades están complejamente entrelazadas. La ecología tiene sus propias reglas: unas reglas de armonía ajenas a límites y fronteras. La economía, en general, desborda cualquier regla. Más bien sustenta su propio análisis en la “necesidad” de crecimiento cuantitativo. Ambas tienen en común la práctica inexistencia de límites reales a su desarrollo. Sin embargo, la naturaleza se reorganiza, se revitaliza, o se compensa; mientras la economía, justo al contrario, se desorganiza o se desata hasta límites muy alejados de la dignidad de las personas.

Todo lo anterior debe armonizarse desde la política en busca del bienestar de la sociedad y de la redistribución de la riqueza. La sociedad sí tiene reglas; unas reglas muy distintas a las de la ecología o la economía, y proyectadas sobre personas, naciones y Estados en base a principios de soberanía y Derecho coercitivo. La búsqueda de armonía entre ecología, economía y sociedad sigue siendo uno de los retos de nuestro tiempo.

2. MEDIO AMBIENTE Y SOBERANÍA

El reto se mantiene, por tanto, para que los propios individuos ejercitemos la soberanía que nos corresponde en todos los planos, o que los Estados la ejerzan en beneficio y protección de los derechos de cada uno de nosotros. Esa es la esencia de una soberanía limitada alejada de los poderes absolutos e ilimitados del pasado. De lo contrario, nuestras sociedades difícilmente serán libres, sino esclavas de esa misma soberanía que como hombres y mujeres nos corresponde. Allí donde el bienestar económico es palpable, este detalle puede pasar inadvertido pues los ciudadanos compramos cuotas de libertad a cambio de nuestra moneda vigente; por contra, donde la furia del hambre y la pobreza continúan su sangrante lacra, es evidente que la soberanía ilimitada de los Estados se ha exprimido brutalmente hasta expoliar al hombre de su mínima dignidad como ser humano. Lamentablemente, debido a la violación constante de los límites inherentes hoy a toda soberanía (los derechos fundamentales).

Por tanto, el concepto y el ejercicio de la soberanía que practican los Estados debe sufrir y, de hecho, está sufriendo, modificaciones sustanciales. Más si cabe de cara a la protección ambiental global. Y la tarea implica, no obstante, los habituales recelos de muchos Estados que no observan con buenos ojos más formas de participación internacional que la suya.

Creo que a todos nos toca pronunciarnos sobre dos alternativas que se presentan bastante claras: un sistema internacional y un modelo de Estado basados en el mero ejercicio de la soberanía por los poderes públicos y en el sentido unilateralmente determinado por éstos, o bien una fórmula, similar a la que actualmente práctica la UE, pero sustancialmente mejorada, en la cual sean los individuos y todos los poderes públicos constitucionalmente reconocidos los que compartan abiertamente márgenes y espacios de soberanía en la defensa y promoción de aquellos valores y objetivos que dignifiquen nuestra existencia y respeten nuestros derechos fundamentales⁴.

En esta importante tarea es evidente que ni los ciudadanos ni los gobiernos sub-estatales o de naciones sin Estado pueden soslayarse. Se perdería, en tal caso, la oportunidad de acometer una lectura flexible de lo que representa el concepto de soberanía en la actualidad. Al fin y al cabo, la soberanía reside en cada uno de nosotros y es, por tanto, a cada ciudadano a quien corresponde, individual y colectivamente, su democrático ejercicio diario, incluso, por supuesto, frente a sus respectivos Estados en el ámbito internacional. El individuo es titular único y legítimo, mientras que los Estados y demás ámbitos políticos de decisión son meras entidades instrumentales al servicio de los individuos.

Esta concepción, dicho sea de paso, no representa novedad alguna en el pensamiento jurídico-político. Se trata, sin ir más lejos, de lecturas expuestas con toda claridad por autores como J. J. Rousseau o J. Locke⁵. Frente a ello, subsisten corrientes políticas actuales que pretenden caminar en el sentido inverso al aquí apuntado, precisamente en defensa de un modelo internacional e interno que se ha mostrado ineficaz para dar respuesta a los acuciantes problemas actuales.

En suma, y en una escala diferente a la citada anteriormente de cara a la limitación de la soberanía, hay toda otra serie de elementos objetivos y subjetivos que deben contribuir a que las Administraciones Públicas dibujen y ejecuten sus nuevas políticas con un compromiso claro de sostenibilidad en los tres ámbitos de la misma, esto es, midiendo objetivamente la rentabilidad social, ambiental y económica de cada una de sus decisiones públicas. Algo tan elemental como lo anterior se presupone en el terreno de lo teórico y desde el punto de vista de la planificación y, sin embargo, la práctica demuestra que buena parte de las decisiones públicas se adoptan sin certeza ni medición alguna de sus índices de rentabilidad social, económica y ambiental. La relación de todo ello con los nuevos planos y desarrollos de la soberanía es más que evidente y palpable en los siguientes planos:

- a) Social: desde el mismo momento en que todas estas decisiones de carácter público van dirigidas y/o pretenden generar determinadas opciones en la propia sociedad.

4 Vid. N. MacCORMICK, "Questioning sovereignty", Oxford University Press, 2001.

5 J. J. ROUSSEAU, "Del contrato social", Alianza editorial, 1991; J LOCKE, "Segundo tratado sobre el gobierno civil", Alianza editorial, 1994.

- b) Democrático: si consideramos, igualmente, que en el contexto jurídico-político del Estado de Derecho resulta imprescindible que dichas decisiones tengan un basamento democrático suficiente.
- c) Económico: dado que es también imprescindible analizar, en el plano económico, las consecuencias de unas opciones y otras, en el sentido más amplio de una reflexión económica que debe abordar con idéntico rigor los planos sociales, ambientales y económicos.
- d) Internacional: como consecuencia del contexto político general, el plano jurídico de la UE nos demanda reflexionar sobre los impactos y relaciones que una decisión tendrá no sólo en nuestro contexto político interno, si no también en el contexto internacional, especialmente en materias que como la ambiental desbordan abiertamente cualquier frontera. Tanto o más nos va a suceder con decisiones o políticas adoptadas y ejecutadas en otros lugares a la hora de medir sus consecuencias en nuestro contexto doméstico.

3. ALGUNAS PARADOJAS PREVIAS⁶

En todo este complicado contexto, asistimos con perplejidad a toda una retahíla de recetas políticas y económicas que normalmente suelen constituir lo que cabría denominar como una permanente paradoja en materia ambiental, social y económica.

En nuestra sociedad, por ejemplo, es habitual observar decenas de activistas o políticos reivindicando la idoneidad del transporte público y las bicicletas para el transporte urbano e interurbano, mientras la gran mayoría de sus desplazamientos en la vida real se producen, en muchas ocasiones por necesidad, en vehículo privado.

También en el contexto de los vehículos se nos invita normalmente a realizar el mejor mantenimiento posible de su estado y facilitar su mejor uso y su durabilidad en condiciones de seguridad. Al mismo tiempo las políticas más modernas de prevención y gestión de residuos abogan por la reutilización de los materiales y el reciclaje como pauta necesaria de nuestras políticas y comportamientos particulares. Sin embargo, al mismo tiempo, la Administración Pública no duda en insistirnos igualmente en la necesidad de cambiar de vehículo cada cierto tiempo. Es más, dicho cambio suele verse beneficiado de las pertinentes subvenciones públicas y privadas, con el fin último de rejuvenecer nuestro parque móvil e, incluso, según los casos, satisfacer las demandas ambientales de la nueva legislación en materia de combustibles más limpios y motores homologados.

⁶ Vid. D. LOPERENA, “La perplejidad del iusambientalista”, en el Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI, Vol. III, 2000.

En el ámbito de la energía, por ejemplo, existe un consenso casi generalizado sobre la inexistencia de solución técnica alguna para la gestión de los residuos nucleares. Al mismo tiempo, el consenso es cuando menos similar en el análisis de los datos de la demanda energética mundial que continúa creciendo con carácter sistemático y que precisa, lógicamente, de nuevas fuentes de generación energética⁷. En el propio ámbito de los residuos en general, tanto la normativa internacional como la propia de la Unión Europea abogan por políticas de reducción en la generación, reutilización y reciclaje. La primera de las opciones está íntimamente ligada con la reducción del consumo en su vertiente más amplia lo cual vuelve a chocar con las políticas económicas que se pretenden aplicar contra la crisis y que sistemáticamente nos hablan de la más que discutible necesidad de impulsar el consumo.

Algo similar viene sucediendo igualmente con la problemática de las antenas de telefonía móvil y de telecomunicaciones, especialmente en los ámbitos urbanos. Su proliferación generalizada genera malestar en distintos ámbitos de la ciudadanía, así como incertidumbres diversas sobre sus eventuales impactos en la salud. Con ello, no son pocas las protestas sociales y las fuentes de conflicto, incluso en el ámbito jurisdiccional. Sin embargo, el número de teléfonos móviles por habitante no deja de crecer de manera exponencial, habiendo quedado relegada la telefonía fija a un lugar más bien testimonial en términos comparativos. Tanto es así, que no deja de ser habitual la queja, de parte de muchos ciudadanos, sobre aquellos lugares físicos y/o compañías de telefonía cuyas coberturas de servicio no son perfectas o adolecen de fallos de servicio.

Otro tanto sucede con las pesquerías en el mundo y algunas de las reflexiones que hacemos a este respecto. La Unión Europea, por ejemplo, ha tardado varias décadas en asumir que las redes de deriva o volantas debían estar prohibidas en las aguas comunitarias para cualquier buque. Sin embargo, nada impide que otros buques de la propia Unión Europea puedan faenar abiertamente con dichas artes en otras aguas del mundo.

En otros términos, es fácil encontrar ejemplos de diversas y curiosas paradojas en el contexto de los espacios y especies protegidos en muy diversos lugares. Si la sociedad en general y los habitantes de un espacio natural protegido son conscientes y asumen normalmente que determinados valores y elementos de dicho espacio deben protegerse, parece cuando menos llamativo que otros miembros de idéntica comunidad protesten o no quieran asumir que esos niveles de protección demandan, igualmente, limitaciones concretas en los usos privados de los espacios y bienes, junto a otras limitaciones de acceso a los lugares y a los recursos. En otras palabras, la conservación de los espacios naturales justifican medidas de control y de limitación de usos que, en ocasiones, hay

7 Occidente, en general, tiene los medios para acometer una ordenada y sostenible transición energética. Vid. "How to fix it? A blueprint for a Carbon-free America", National Geographic Magazine, The Climate Issue, November 2015.

quien discute o no comparte la necesidad de dichas limitaciones. Más si cabe, en muchos casos, si quienes se ven sujetos a tales límites son quienes habitan en un determinado espacio protegido.

Siendo los anteriores meros ejemplos de situaciones diversas que abundan a nuestro alrededor, lo cierto es que todas ellas responden, en parte, a un fenómeno universal que el mundo anglosajón ha resumido con acierto en el famoso acrónimo (NIMBY), esto es, “Not In My Back Yard”. Con el mismo se viene a resumir lo que sucede en la práctica real con el fenómeno de la protección ambiental y la sostenibilidad. La sociedad en general se muestra abierta y receptiva al discurso ambiental, a la sostenibilidad en su sentido más amplio, siempre y cuando las infraestructuras y medidas que requieren dichas políticas no toquen o linden con el jardín trasero de cada cual⁸. Esto es aplicable no solo al tema ambiental si no, igualmente, a otro tipo de infraestructuras que son imprescindibles en toda sociedad, pero que nadie quiere situar cerca de su lugar de residencia. De este modo, determinados centros sociales, cárceles, carreteras, autopistas tampoco son bienvenidos por buena parte de la sociedad apelando a normativas urbanísticas o de otro tipo, cuando lo que esconden tales negativas es simplemente un rechazo a los impactos de las mismas en el “jardín trasero” de cada ciudadano y comunidad. Lo anterior no impide, por supuesto, que quienes rechazan normalmente dichas instalaciones se conviertan posteriormente en usuarios habituales independientemente de su ubicación física.

Independientemente de lo anterior, resulta imprescindible implantar índices reales de medición de la rentabilidad social de los proyectos y servicios que implantan las Administraciones Públicas. Es necesario medir con el mayor rigor el coste real de proyectos y servicios, su impacto social, sus estimaciones de uso, sus impactos ambientales y sociales, su eventual generación o destrucción de empleos, así como las alternativas aplicables a su implantación, entre otras consideraciones de interés. La puesta en práctica de herramientas de estas características contribuye a cualificar la calidad de las decisiones públicas sobre infraestructuras e implantación de servicios; facilita igualmente la opción entre diferentes alternativas y, en suma, define un modelo contrastado de desarrollo de servicios basado en la racionalidad y en la visión a largo plazo. Pero, hagamos someramente, a continuación, alguna breve reflexión sobre otra de las grandes paradojas de nuestro tiempo en materia de sostenibilidad en la tensa relación existente entre ésta, la economía y el consumo⁹.

8 Vid. “The Climate Issue”, National Geographic Magazine, November 2015.

9 Debe considerarse, a este respecto, que el Derecho Europeo nace en su origen sobre la base de unos objetivos fundamentalmente económicos y de mercado común, para ir introduciendo paulatinamente otras políticas, como es el caso de la política ambiental.

Art. 3.3 del Tratado de la UE:

“3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente

4. LA ECONOMÍA Y EL CONSUMO

Si la economía y el consumo, desde una perspectiva macroeconómica, son dos parámetros fundamentales para el logro de la sostenibilidad, lo cierto es que la relación teórica y práctica entre ambos no pasa por el mejor de sus momentos. Desde el primer momento en que la economía global se encuentra maltrecha, la habitual receta internacional y global viene a ser fomentar o facilitar el consumo sin mayor criterio cualitativo que el mero y más que discutible hecho de facilitar las transacciones económicas, independientemente del valor real y objetivo de aquellos bienes que estamos dispuestos a comprar y/o vender. En la mayor parte de las ocasiones, ni siquiera nos planteamos cuál es la utilidad efectiva de dichos bienes para nuestro bienestar o si se trata de un bien de mero consumo o el mismo contiene algún elemento propio de los bienes que consideramos de inversión. Por lo tanto, se suele imponer un modelo de intercambio económico que busca poner en movimiento cierto capital y bienes, en lo que supone un simple movimiento económico cuya trascendencia real para nuestras vidas es, en principio, una mera hipótesis.

Un consumo meramente cuantitativo que no distinga criterios como los anteriores difícilmente puede ser un criterio de activación de la economía real. Cosa bien diferente es que todo gobierno y Administración Pública apela a la necesidad de extender y ampliar dicho consumo para activar la economía sin mayores consideraciones. Una vez más, el discurso teórico y el práctico se separan de manera más que evidente. Por ello, los criterios cualitativos y de rentabilidad social del consumo deben tomarse en consideración en cualquier medición económica. En ello, por ejemplo, las acciones políticas que faciliten o fomenten el cumplimiento de derechos fundamentales y servicios públicos de interés general deben tener un papel preponderante. Han de ser, por tanto, un criterio fundamental de priorización de iniciativas y acciones políticas que disfruten del correspondiente presupuesto. La activación del consumo en esos ámbitos podrían clarificar la rentabilidad social real de las iniciativas políticas, frente a otras que carecen de interés real o pueden pasar a formar parte de un segundo plano político y social. Para proceder a implantar criterios y objetivos de esta naturaleza, el poder político va a precisar de una fuerza, también política, de la que hoy carece frente a los mercados y sectores financieros.

competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”.

En este contexto, el modelo político se enfrenta tanto a sus propias carencias internas como a las imposiciones derivadas de un mercado que todo lo absorbe y que interviene hasta la saciedad para lograr el objetivo único de producir consumo.

Por el contrario, una economía del saber o del conocimiento pretende generar prioridades, buscar sinergias entre sectores diversos pero conectados, de forma que los esfuerzos no sean puramente mecánicos si no tendentes a buscar una armonía, una lucha por el bienestar en términos de empleo y productividad. De este modo, así como la necesidad de reducir el consumo o cualificar gradualmente la necesidad del mismo es una cuestión plenamente asumida en el discurso de la sostenibilidad, es obvio que esta premisa choca violentamente con el discurso dominante en la economía. La búsqueda racional de un punto de encuentro entre ambas tesis no viene resultando nada fácil.

Todas estas cuestiones, más o menos evidentes, en una economía mecánica y sujeta a los dictados de la política o de las soberanías estatales, resultan realmente difíciles de aprehender en un contexto como el actual, donde la política no gobierna sobre los mercados ni las soberanías estatales son tales. De hecho, ni la primera ni las propias soberanías estatales son capaces de dominar la economía, dado que ésta viene respondiendo a variables exógenas y globales que no somos capaces de controlar. También, probablemente, debido a que muchas de esas fuerzas globales y el propio mercado tampoco desean que exista control alguno sobre el mencionado consumo como elemento de activación o desactivación de nuestras economías. Dicho lo cual, lo anterior no debe hacernos perder de vista una premisa bien clara: el hecho de que su control sea difícil y complejo, no debe cegarnos. Un consumo cuantitativo y carente de cara y ojos no será nunca la solución a nuestros problemas macro-económicos y sociales. Por tanto, las dificultades para su control efectivo no han de ser obstáculo para el estudio y la observación de los problemas que genera cuando nos hace depender de sus dictados. A tal fin, el Derecho Europeo, pese a sus luces y sombras, aparece como uno de los más avanzados del planeta en materia de medio ambiente.

5. EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE EQUILIBRADO

De acuerdo con los estudios de la ONU, el 20% de la humanidad, esto es, Occidente, ostenta el 80% de la riqueza y recursos. Por el contrario, el restante 80% de la humanidad tiene que conformarse con el 20% de la riqueza y los recursos existentes. El 94% de toda la investigación y la tecnología se encuentran en manos de Occidente. Un contexto delicado sobre el que se asienta, a día de hoy, una cuota parte de nuestro progreso a costa de hipotecar el planeta y el futuro de millones de personas que también son titulares de derechos individuales y colectivos¹⁰.

10 <https://sustainabledevelopment.un.org/intergovernmental/csd>

Con ello, parece necesario empezar a considerar que la globalización no está exenta de límites y problemas estructurales que todas las sociedades deberíamos abordar. Si los mecanismos del mercado logran dirigir los destinos de los seres humanos, la economía acabará –si no lo hace ya– dictando sus normas a la sociedad y no al revés. Llegará un momento en que la democracia será irreconocible y los valores de los Derechos Humanos desaparecerán de nuestros mapas. Serán, quizás, algo superfluo que el mercado devorará sin mayor contemplación. Sin límites, la globalización económica es un gigante que parece dispuesto a imponerse a nuestros sistemas políticos. Por todo ello, tanto la ONU como la UE debieran reconducirse hacia el logro de la sostenibilidad, la justicia y la paz. Es imprescindible que ambas instituciones se sobrepongan a sus debilidades y dejen de ser instrumentos políticos sometidos, casi siempre, a la lógica de la globalización económica. Con ello, han de contribuir a que el Derecho y, con él, la Justicia, se globalicen junto con los Derechos Humanos.

En otra escala, pero de manera ciertamente similar, el derecho al medio ambiente equilibrado o a un medio ambiente adecuado en palabras de LOPERENA, representa igualmente un Derecho Humano, directamente vinculado al derecho a la vida cuando las agresiones ambientales constituyen una auténtica amenaza para la misma en vinculación directa con el derecho a la salud o a otros Derechos Humanos. Esta importante distinción de categorías ha sido elaborada y sistematizada en varias ocasiones por LOPERENA en su interesante análisis del art. 45 de la Constitución española. Según sus tesis nos encontraríamos ante dos ámbitos de protección bien diferenciados, incluso en la propia actividad administrativa llevada a cabo para tal fin¹¹.

En atención a ello, para LOPERENA el medio ambiente adecuado no resulta ser fruto del desarrollo social o civilizatorio, pues estaríamos ante un requisito absolutamente inherente al propio devenir del desarrollo social. Se trata pues de un derecho vinculado a la propia existencia del hombre. “El medio ambiente adecuado precede lógicamente al propio Derecho”, sostiene este autor; “sin medio ambiente adecuado no hay vida humana, ni sociedad, ni Derecho”¹².

Por tanto, “cuando se juridifica su protección se produce en dos sentidos. Por un lado, se reconoce como derecho humano o fundamental; y, por otro, se encomienda a los poderes públicos, parte de cuyos instrumentos son las leyes, su conservación y tutela”¹³.

Así, estaríamos ante un derecho con características similares a las del derecho a la vida en su proceso de juridificación, al reconocerse éste como derecho fundamental y encomendarse al tiempo su protección al poder público. “Y es que el medio ambiente adecuado no es consecuencia de un determinado desarrollo civilizatorio, como lo

11 Vid. D. LOPERENA, “El derecho a un medio ambiente adecuado”, Civitas, 1997.

12 Ibid.

13 Ibid.

es la asistencia sanitaria universalizada, por ejemplo. No. El disfrute de este derecho no depende de los sistemas sociales o políticos ya que, como la vida misma, procede de la Naturaleza, no del actuar humano. Lo que sí depende del sistema social es su negación, pero esta constatación no altera la ontología de la relación hombre-medio y su consecuencia jurídica: el derecho al medio ambiente adecuado”¹⁴.

La solvencia dogmática y teórica de esta tesis está fuera de toda duda, aunque su aplicación real en la práctica requiere de un aval normativo mayor al existente actualmente en los planos internos, europeo e internacional. Tampoco cabe duda, a priori, de la relación existente entre los principios constitucionales de participación genérica en los asuntos públicos y la configuración específica que un determinado ordenamiento pueda otorgar al derecho a un medio ambiente adecuado.

Tanto la manifestación del derecho a la protección del ambiente en su versión individual, como en la colectiva pueden vincularse directamente con los derechos de participación, también directa, que hoy se garantizan a los ciudadanos de forma subjetiva o asimilada¹⁵. De hecho, los problemas para la aplicación práctica y real de la tutela administrativa y jurisdiccional inherente a todo derecho, y más si cabe a los subjetivos, tienden a presentarse con menos virulencia cuando este principio, y hoy ya derecho subjetivo de participación en los asuntos públicos y procedimientos, se produce efectivamente. Ello es así, desde mi punto de vista, por las razones y condicionantes siguientes:

- 1º La ausencia de flexibilidad en el concepto de derecho subjetivo se suaviza y se hace más permeable a las reivindicaciones, si viene acompañada por un aval particular y definido, pero existente, por ejemplo, en el seno de una colectividad o persona jurídica en forma de grupo. Este aspecto resulta necesario dada la titularidad colectiva de los derechos y obligaciones encarnados en la figura del medio ambiente y los recursos naturales.
- 2º Esto no es difícil de sostener si consideramos que algunos de los derechos de participación aludidos se encuentran ubicados en algunas constituciones modernas dentro de los Derechos Fundamentales objeto de una protección subjetiva directa.
- 3º Prácticamente la totalidad de la normativa ambiental sectorial contiene reconocimientos explícitos del derecho de información y de participación en materias relacionadas con el medio ambiente, más si cabe en base a la vinculación de esta cuestión con el derecho a la vida y con el derecho a la salud.
- 4º En virtud de los mencionados derechos de información y participación en los procedimientos, resulta posible alcanzar la legitimación necesaria para que un

14 Ibid.

15 X. EZEIZABARRENA, “El principio constitucional de participación ante la evaluación de impacto ambiental de las grandes infraestructuras”, IVAP, 2006.

sujeto o grupo obtenga el reconocimiento de su condición de titular de derechos y/o intereses, directos y/o legítimos conforme al ordenamiento positivo en relación con el derecho al medio ambiente adecuado.

En resumen, resulta posible configurar el derecho a un medio ambiente adecuado como derecho individual y colectivo, con la particularidad especialmente aprovechable de dotar a sus instrumentos prácticos de aplicación de las notas que, en la medida de lo posible, pueden aportar a este derecho, otras fórmulas y técnicas directamente relacionadas con los principios y derechos constitucionales de participación en relación con la problemática ambiental en general que, en esta perspectiva, se encuentra ligada al derecho a la vida y al derecho a la salud de las personas y colectivos.

En este sentido, cuando una agresión al medio ambiente llega a ser de tal naturaleza que incluso el disfrute del derecho a la salud y el derecho a la vida misma se ven cuestionados, podemos concluir, con buen criterio, que el derecho a un medio ambiente equilibrado viene a constituir un derecho fundamental subjetivo, directamente vinculado con el derecho a la vida o con otros Derechos Humanos¹⁶. Más si cabe, se trataría de un requisito previo a la existencia de vida humana y a su posterior mantenimiento en el tiempo.

En nuestro caso, y en la Unión Europea en general, tal posibilidad implicaría, además, la necesidad de agotar la vía jurisdiccional interna hasta el Tribunal Constitucional y, en su caso, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, competentes en última instancia en materia de Derechos Fundamentales.

Pese a todas las dificultades citadas, es preciso reconocer que los avances habidos en las últimas décadas en estas materias han hecho alumbrar, como mínimo, la posibilidad teórica y la necesidad práctica de avanzar nuevos ámbitos de derechos que necesitan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para poder ver la luz. Para ello no basta con el empuje parcial de la Unión Europea y las Naciones Unidas, pues sería igualmente necesario que las cuestiones ambientales relacionadas con el cumplimiento y ejecución del Derecho en vigor pudieran abordarse, también en el plano jurisdiccional, en un plano supraestatal que desborde los estrechos límites de las soberanías estatales y que no resulte privativo de los Estados, como sucede a día de hoy con el Tribunal Internacional de Justicia. Dicho plano, incipiente a día de hoy, es posible en el contexto de los Derechos Humanos y su paulatina codificación incluso en vía sectorial o en materias puntuales que afecten al cambio climático¹⁷. Pero no se trata solamente de derechos; es hora también, de empezar a hablar de nuestras obligaciones.

16 Particularmente a partir de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto López Ostra v. España.

17 A tal efecto, el papel del Tribunal de Justicia de la UE está resultando fundamental en la materia. Cabe destacar, entre otras, la Sentencia del Tribunal General de la UE de 7-3-2013 (Polonia v. Comisión), la Sentencia del TJUE de 29-3-2012 (Comisión v. Estonia). También cabe destacar la Sentencia del TS español

CONCLUSIÓN: EL RETO PENDIENTE DE LAS OBLIGACIONES

El logro del Desarrollo Sostenible, siquiera la lucha por el mismo, necesita de importantes cambios de actitudes y de pequeños o grandes sacrificios en el terreno público y privado. En este contexto, lo cierto es que el discurso político preponderante en el ámbito político y social nos habla casi siempre de los Derechos Fundamentales de las personas, también de sus derechos económicos y sociales, así como de los derechos culturales, todos ellos en sus vertientes individuales y colectivas. Sin embargo, son muy pocos los que se atreven no sólo a reclamar el cumplimiento y desarrollo de todos esos Derechos Fundamentales de singular importancia para los seres humanos y para nuestra subsistencia como sociedad si no, también a reconocer la existencia de obligaciones jurídicas que los ciudadanos debemos cumplir y garantizar para con nuestros congéneres. Frente a una visión meramente paternalista del Estado y de la Administración como garante casi único de los derechos y servicios, es preciso reconocer que las conquistas sociales y políticas logradas en forma de derechos, y especialmente en relación con los Derechos Humanos, traen consigo y suponen para toda sociedad y para todo ciudadano la asunción coetánea de una serie de obligaciones cívicas.

En suma, ante el discurso de una sociedad que aumenta permanentemente sus derechos, es igualmente necesario abordar el cumplimiento y desarrollo de las obligaciones inherentes a tales derechos como parte de los mismos. Si esto es palpable en el plano de cualquier derecho fundamental, resulta especialmente importante para el logro de un objetivo como el desarrollo sostenible que implica derechos y obligaciones importantes en relación con la problemática ambiental en su perspectiva más amplia.

El primer ejemplo a subrayar es el del derecho a un medio ambiente adecuado antes abordado y reconocido en buena parte de las Constituciones modernas¹⁸. Si dicho derecho genera toda una serie de obligaciones para la Administración pública en todos los ámbitos

de 24-10-2012 (Contencioso-Administrativo), aplicando la doctrina del propio TJUE sobre primacía del Derecho europeo en relación con emisiones a la atmósfera desde aeronaves que operan en la UE.

18 Vid. Art. 45 CE. En el caso de la UE, el Tratado de Funcionamiento de la UE, lo subraya en su art. 191:

“1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,*
- la protección de la salud de las personas,*
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales,*
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático.*

2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga”.

sectoriales, bien es cierto que ello implica igualmente obligaciones específicas para cada uno de nosotros, empezando por comportamientos individuales y colectivos que generan impactos ambientales de diversa naturaleza y graduación. Así, tenemos derecho, en función de la legislación vigente, a vivir en un medio ambiente equilibrado lo que implica, evidentemente, que nosotros mismos tenemos la obligación de no contaminar nuestro entorno, cuidar el mismo y, en su caso, educar en dichas prácticas a nuestros congéneres. Claro está que, como en el caso de los derechos, estas obligaciones aparecen nítidas en el plano teórico si bien su aplicación en el plano real depende de las voluntades individuales y colectivas en cada contexto. Y, a tal fin, los mecanismos coercitivos existentes pasan también por aquellas vías, básicamente administrativas y civiles, que se desarrollan a lo largo y ancho de la legislación sectorial, excepción hecha de aquellas infracciones con un contenido penal¹⁹.

El discurso de las obligaciones ciudadanas no se encuentra integrado en nuestras prácticas diarias ni en nuestras agendas de voluntades futuras. La cuestión relativa a las obligaciones ciudadanas es un imperativo de la propia lógica. No es posible mantener un Estado y una Administración básicamente paternalista si la sociedad no se implica, activamente, en la sostenibilidad real de los servicios públicos y, en nuestro caso, en los pequeños y grandes retos que implica la lucha por el desarrollo sostenible.

Ello implica obligaciones fiscales en el orden local y nacional, comportamientos sostenibles en el ámbito del transporte, el consumo de energía y agua o, por ejemplo, apuestas específicas en el consumo alimentario. En sentido similar, es necesario asumir que el sostenimiento económico de docenas de servicios públicos exige igualmente la asunción de ciertos compromisos por parte de los ciudadanos a la hora de su mantenimiento, de su uso y de su sostenibilidad. Igualmente, es preciso reconocer que no es posible pedir los mismos esfuerzos en tal sentido a un joven de economía desahogada que a una familia con una situación de desamparo o con respecto a una pareja de pensionistas. La Administración, con un criterio equitativo, debe abordar estas situaciones de forma equilibrada pero diferenciada. Eso sí, siendo consciente de que su tarea no es exclusivamente la de prestar servicios y derechos a diestro y siniestro, si no también la de encontrar en el tejido social a una ciudadanía activa que sea colaboradora necesaria para el logro del desarrollo sostenible. El Estado del bienestar, por tanto, también ha de ser sostenible con la colaboración abierta de la sociedad en su conjunto. El papel de la UE en este ámbito sigue siendo imprescindible²⁰.

19 Vid. X. EZEIZABARRENA, “Derecho Ambiental y garantía del non bis in idem”, Lawyou, 2018. <https://lawyoulegal.com/derecho-ambiental-garantia-del-non-bis-in-idem/>

20 Vid. R. GILES, “La UE en la reunión de Durban: la oportunidad de la Estrategia 2020 en la fase post-Kioto”, en Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: perspectivas de futuro”, Thomson-Aranzadi, 2012 y J. RIFKIN, “El sueño europeo: cómo la visión europea del futuro está eclipsando al sueño americano”, Paidós, Barcelona, 2004.