



Derecho, legislación y políticas públicas en el marco de los ODS

Cristóbal Torres Fernández
Wilbemis Jerez Rivero
Juan Moisés de la Serna Tuya
Heidy Gordillo Bogotá (Coords.)

Dykinson, S.L.

© Cristóbal Torres Fernández, Wilbemis Jerez Rivero, Juan Moisés De la Serna Tuya y Heidy Gordillo Bogotá (coordinación) 2022.

© De los textos, las personas autoras 2022.

El presente libro ha contado con el asesoramiento de profesionales en el tema objeto de estudio y ha seguido un proceso de revisión por pares ciegos antes de su publicación.

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

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: 978-84-1122-579-3

Derecho, legislación y políticas públicas en el marco de los ODS

Índice

Prólogo.....	7
Capítulo 1. El ODS 16 y su impacto en una justicia 4.0 de calidad: funcionalidad, retos y actualidad normativa desde la alfabetización digital en Cuba	18
Capítulo 2. Legislación en Salud Mental en España y ODS.....	41
Capítulo 3. Infancia y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Una mirada desde el Derecho civil.....	56
Capítulo 4. Consideraciones sobre la transposición al derecho español de la Directiva 1023/2019 sobre reestructuración preventiva, agilización de procedimientos concursales y exoneración de deudas	75
Capítulo 5. La mediación como herramienta multidisciplinar al servicio de la Cultura de Paz	106
Capítulo 6. Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo Sostenible en España: una revisión teórica de la Educación para el Desarrollo Sostenible como base del empoderamiento de la ciudadanía	127
Capítulo 7. Urbanismo, Desarrollo, Transparencia y Constitución: Revisión de políticas legislativas sostenibles desde la Agenda 2030	146
Capítulo 8. La España rural (no) tiene solución: construyendo nuevas narrativas para ser motores de transformación social (en tiempos de incertidumbre).....	170

Capítulo 9. Fundamentos histórico-jurídicos de la “cautela socini” como derecho de opción compensatorio para el legitimario y su creación jurisprudencial en aras a una justicia más accesible y eficaz en el reparto de herencias	194
Capítulo 10. Repensar el cooperativismo rural como respuesta a los ODS: de Campoastur S. Cooperativa ¿al nuevo asociacionismo autogestionado? Un análisis desde la realidad rural asturiana	213
Capítulo 11. La actividad administrativa responsable como dimensión de una Administración Pública sostenible en Cuba	243
Capítulo 12. Derecho a la Educación en Género y Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Marco de Agenda 2030	265
Capítulo 13. Percepciones del profesorado sobre la alfabetización digital de las familias: diseño de un grupo focal	282
Capítulo 14. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Economía Circular en las políticas públicas españolas	298
Capítulo 15. Compromisos pedagógicos del profesorado universitario con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Hacia una educación superior en clave de justicia y solidaridad	321
Bionota de las personas coordinadoras del libro	340

Prólogo

En un mundo convulso y ante un escenario global incierto, tras la sacudida de una pandemia global, que no solo no nos ha atenazado, sino que además nos deja dramáticas consecuencias y difíciles expectativas de recuperación, cobra toda relevancia una obra colectiva como la que tienen entre sus manos y la que tengo el honor de prologar, por invitación de sus autores.

Nos adentramos ante desafíos tan destacables como la alfabetización digital ante el servicio público de justicia, con especial incidencia en Cuba; el marco legislativo de la salud mental en España; los derechos de la infancia; las perspectivas concursales del sobreendeudamiento; la contribución de la mediación a la cultura de paz; el empoderamiento de la ciudadanía a través de la educación; el urbanismo sostenible; la transformación social conectada con la España rural; el reparto justo de legítimas y herencias; el cooperativismo rural en Asturias; la actividad administrativa responsable y sostenible en Cuba; la educación de género; la corresponsabilidad entre el profesorado y la familia sobre la alfabetización digital; o los compromisos pedagógicos del profesorado universitario en clave de justicia y solidaridad.

Y ese crisol de retos “glocales”, globales y locales, se plantean sobre dos ejes compartidos: las políticas públicas y los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible), para dar luz con un trabajo coordinado sobre investigación y acción, en el más destacado sentido de la actividad académica dirigida a la transformación y a la mejora de nuestra sociedad.

La pandemia nos ha dejado una gran tarea de reconstrucción y el necesario replanteamiento de las diecisiete metas y los ciento sesenta y nueve indicadores que conforman la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y que incluye retos ambientales, políticos y económicos, hacia un planeta y un ecosistema más sostenible.

Solo a través de una acción colectiva y colaborativa, como a la que nos empuja esta obra, podemos avanzar hacia un mundo más justo, a través del crecimiento económico, la inclusión social y la protección medioambiental, con ese lema tan motivador como es el de no dejar a nadie atrás.

Como es sabido, el día 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas, con 193 países reunidos en Nueva York, aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nada hacía presagiar que, tras el primero de los tres lustros marcados, se iba a paralizar y confinar todo el planeta por la alarma sanitaria provocada por la pandemia del covid-19, por lo que, situados prácticamente en el ecuador del plazo marcado, nos toca reorientar el fin de poner fin a la pobreza, luchar contra las desigualdades, y dirigirnos a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, en clave de derechos humanos, de igualdad y de sostenibilidad.

Desde una perspectiva universal, más ajustada que sus predecesores Objetivos del Milenio, se apuesta por la corresponsabilidad mundial, identificado los retos y las posibles vías para su consecución, mediante acciones coordinadas entre los poderes públicos, las organizaciones ciudadanas, los sectores económicos, y, en suma, todas las entidades que confluyen en los engranajes de los avances sociales, y entre las que la Universidad ocupa un lugar destacado.

La academia global que conforma la Universidad, en mayúsculas, no es solo teoría y reflexión, sino que está llamada a la aplicación del conocimiento, esto es, a cumplir con su función activa esencial de coadyuvar a la sociedad a alcanzar esos fines u objetivos desde la proximidad hasta la globalidad.

Como nos apuntan el Dr. Cristóbal Torres Fernández, de la Universidad Internacional de La Rioja, y el docente e investigador Wilbemis Jerez Rivero, de la Universidad de Sevilla, en el primer capítulo que abre esta obra, sobre “el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y su impacto en una justicia 4.0 de calidad: funcionalidad, retos y actualidad normativa desde la alfabetización digital en Cuba”, los ODS representan la mejor inversión de la humanidad en resiliencia, economías sostenibles y en la prevención de crisis y conflictos. Con datos precisos sobre los desplazamientos migratorios forzados y su incidencia sobre los servicios básicos, nos alertan sobre la incertidumbre respecto del efectivo cumplimiento de ese Objetivo dirigido a “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, y que va en la línea de garantizar la igualdad de acceso a la justicia para toda la sociedad.

No podemos negar que la crisis provocada por la pandemia ha potenciado situaciones de desigualdad y de discriminación, por lo que este primer capítulo nos orienta sobre qué podemos hacer, concretamente, para generar esa justicia universal, especialmente con la perspectiva positiva y constructiva que nos ofrece la digitalización al servicio de la justicia, más allá de la implantación de los expedientes judiciales electrónicos, en Cuba, y apuntando a la capacitación y especialización de los operadores del Derecho.

El segundo capítulo, escrito por el profesor Juan Moisés de la Serna Tuya, de la Escuela de Psicología de la Universidad Norbert Wiener, enfoca la relación entre la legislación sobre salud mental y los ODS en España, a partir de la distinción entre la discapacidad intelectual de la mental, y la advertencia sobre el reduccionismo que supone la calificación de las personas a partir de afecciones que puedan impedir su participación social plena y efectiva, en clave de igualdad, por su evolución en cuanto a las necesidades de ayuda o situaciones de dependencia, recordándonos que no es solo un tema personal o familiar, sino que es una responsabilidad de toda la sociedad, la de luchar contra todo grado de discriminación y exclusión, con programas sistémicos e integrales. Entre los factores de riesgo y vulnerabilidad, presta especial atención a los protocolos y medidas de prevención del suicidio, en relación con los ODS relacionados con la salud, sin dejar de destacar la perspectiva de género, de manera transversal e interseccional.

El capítulo tercero, de la mano de la Dra. Francisca Ramón Fernández, profesora titular de Derecho civil de la Universitat Politècnica de Valencia, se centra en la infancia y los ODS, con una mirada desde su disciplina, delimitando los nueve objetivos que se relacionan directamente con este sector de la población mundial, con una especial atención a la prevención y la protección de la violencia en la infancia y la adolescencia, y en su dimensión digital o tecnológica, teniendo en cuenta la aprobación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, que se encuentra en proceso de implantación, junto con otras normas autonómicas de referencia, como la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía, entre otras. Tomando como referencia la Carta de Derechos Digitales promovida por el Gobierno de España, nos apunta los actuales desafíos ante el

ciberacoso, la ciberviolencia en las redes sociales y la protección de los datos personales, recordándonos la necesaria capacitación desde la infancia en materia de seguridad digital. El uso seguro y responsable de Internet y las iniciativas de prevención sobre contenidos inadecuados para la infancia y la adolescencia se conecta con el ODS 17 dirigido a las alianzas internacionales como vía idónea para lograr esos y el conjunto de los objetivos para lograr la sintonía adecuada en un mundo cada vez más globalizado.

El cuarto capítulo, de la autoría del Dr. Iván Martín Gómez, de la Universidad Católica de Ávila, nos ofrece interesantes consideraciones sobre la transposición al Derecho español de la Directiva 1023/2019, sobre reestructuración preventiva, agilización de procedimientos concursales y exoneración de deudas, en el camino de la actualización normativa sobre planes de reestructuración, exoneración de pasivos insatisfechos y eficiencia de los concursos de acreedores, desde la finalidad, tan necesaria, de hacer los procedimientos concursales más ágiles y eficientes.

Sin duda, las cuestiones procesales concernientes a los planes de reestructuración, en torno a la confirmación de la formación de las clases de acreedores, el incidente contradictorio de oposición previo a la homologación y la impugnación de esta, representan los principales aspectos debatidos doctrinalmente, y se replantean a partir del modelo fijado por la Directiva, en el que el plan de pagos debe ser ajustado a las posibilidades económicas del deudor sin dejar de considerar de forma equitativa el interés del acreedor.

Ante la crisis endémica de nuestro tiempo, la Directiva pretende incentivar la agilidad y eficacia de los procedimientos de exoneración de deudas, y por ello promueve la formación específica de las autoridades judiciales y administrativas competentes, para dilucidar la causa que ha llevado al deudor al sobreendeudamiento y comprobar si ha existido buena fe en su gestión patrimonial. El autor postula, como conclusión final, por el establecimiento de una única unidad jurisdiccional para enjuiciar todos los concursos, con independencia de si son de persona natural o jurídica.

El capítulo quinto, aportado por la Dra. Lourdes Miguel Sáez, de la Universidad Católica Santa Teresa de Jesús de Ávila, sobre la mediación como herramienta multidisciplinar al servicio de la cultura de paz, nos presenta la oportunidad de este método de gestión de conflictos frente a la tradicional confrontación litigiosa, promoviendo escenarios de diálogo autocompositivo, en consonancia con el ODS 16, referido a la “paz, justicia e instituciones sólidas”, tan herido por el conflicto bélico desatado por Rusia en Ucrania, y que se añade a las secuelas de la pandemia, mientras los deseos de paz parecen arrinconarse en el terreno de las buenas intenciones. Y ahí nos dirige al ODS 4, relativo a la educación, interconectándolo con aquel, para comenzar a instaurar una verdadera cultura de paz, mediante la relevancia de los centros de enseñanza, en los que se establezcan lazos colaborativos y recursos comunicativos entre profesorado, alumnado y sus familias, del mismo modo que se apuesta por la profesionalización interdisciplinar en mediación.

Además de la trascendencia de las técnicas de mediación para un modelo policial acorde a los valores sociales que disminuya la gravedad de los conflictos, e incluso pueda prevenirlos, se apunta la interesante propuesta de incentivar la cultura de la paz haciendo que la ciudadanía se oriente a verdaderos agentes mediadores, mediante la asimilación de hábitos democráticos, desde edades bien tempranas.

La legislación española de mediación ofrece grandes oportunidades para la abogacía, y debe orientar a la formación jurídica, inicial y continuada, en mediación, como corolario de las reformas proyectadas sobre medidas de eficiencia procesal, entre otros métodos, como la designación de un conciliador privado o de un experto independiente. Asimismo, la Universidad cobra protagonismo transformador, como nos confirma esta autora, en inclusión, igualdad y cultura de paz, con el corolario de la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria. Estamos en el camino de las estrategias basadas en la ayuda y la cooperación mutuas.

El capítulo sexto, a cargo de las profesoras Noemí Martí Ferre, de la Universitat de València, y Helena Aparicio Sanmartín, de la Universidad Internacional de Valencia, sobre políticas públicas y ODS en España, nos plantea una revisión teórica de la educación para el desarrollo sostenible

como base del empoderamiento ciudadano, con una profunda relación entre estos y los Derechos Humanos, como eje vertebrador en la actuación de las políticas públicas.

El ODS 17, y la meta 17.4, promueven la puesta en marcha de un sistema de coherencia de políticas que refuercen el diálogo social, político e institucional, por lo que resulta precisa una revisión de los modelos de desarrollo, y a eso se dedican las autoras, analizando el Plan de Acción para la implementación de los ODS de la Agenda 2030 en España, a través de medidas transformadoras, sobre áreas prioritarias de actuación y políticas “palanca”, y destacando la puesta en práctica de la educación para el desarrollo sostenible, con perspectiva de género, como la mejor vía de empoderamiento de la ciudadanía transformadora.

El capítulo séptimo, a cargo de la Dra. Anna Buchardó Parra, de la Universitat Jaume I de Castelló, y el Dr. Manuel Palomares Herrera, de la Universidad Internacional de la Rioja, se centra en dos aspectos esenciales para la ciudadanía: el urbanismo y la transparencia, efectuando una revisión de políticas legislativas sostenibles desde la Agenda 2030. El desarrollo urbano se cohesiona con el derecho constitucional a la vivienda, en un enfoque medioambiental sostenible, que tenga en cuenta su triple dimensión social, económica y cultural. La regeneración urbana, más allá de la renovación, se concreta en políticas activas, de cumplimiento general, y pasivas, las ofertas de actuación desde el sector público, exponiendo algunos modelos desarrollados por las administraciones estatal, autonómica y local.

Como afirman con solvencia, “lo que no se mide no se hace”, por lo que deben seleccionarse los indicadores de desarrollo, para que nadie se quede atrás, especialmente el colectivo de personas con discapacidad, que registra mayores índices de pobreza y vulnerabilidad energética. Además, la relación proporcional inversa entre la corrupción y la transparencia determina la relevancia de la información y la confianza institucional en la que se cimienta la corresponsabilidad social. Que aquella sea accesible e inteligible es fundamental para que la sociedad asuma sus obligaciones.

El capítulo octavo, elaborado por el Dr. Raúl Carbajal López, de la Universidad de Oviedo, nos sitúa en la España Rural, para preguntarnos si tiene solución y si puede considerarse motor de transformación social, en estos tiempos de incertidumbre. Para ello, presenta reflexiones a partir de tres premisas relacionadas: la pérdida de identidad campesina, el capitalismo y la cooperación social.

La vinculación de los derechos de la ciudadanía rural con los ODS va en la dirección del desarrollo rural integrado y sostenible junto con los derechos inalienables de la ciudadanía rural, en consonancia con la estrategia europea, por la que se promueve un nuevo modelo de cooperación social en el entorno rural, en el que la democracia y la gestión no institucionalizada emergen como dos vías de empoderamiento para la ciudadanía rural. Con ese alegato a favor de la autogestión, el autor nos transita por nuevas narrativas de la ruralidad española para lograr su dignificación, desde la inclusión y la diversidad, con la mirada puesta en los ODS. Todo un reto.

El capítulo noveno, a cargo de la Dra. Elisa Muñoz Catalán, de la Universidad Internacional de la Rioja, se circunscribe al Derecho sucesorio y, concretamente, a una justicia más accesible y eficaz en el reparto de herencias, poniendo el acento en la “*cautela socini*”, como derecho de opción compensatorio del legitimario, a partir de la jurisprudencia, con una explicación ilustrativa que parte de un significativo caso resuelto por el Tribunal Supremo que pone de relieve la trascendencia de la partición hereditaria y la revitalización de esa facultad del legitimario, en consonancia con el ODS 16, relativo a la necesidad de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

El capítulo décimo, compartido entre los profesores de la Universidad de Oviedo, Dr. Raúl Carbajal López, Dr. Cipriano Barrio Alonso y Dr. Javier Gil Martín, nos invita a repensar el cooperativismo rural desde el prisma de los ODS, partiendo de la realidad asturiana para reflexionar sobre un nuevo modelo de asociacionismo autogestionado, con un interesante debate en torno a la relevancia de la ayuda mutua para el progreso socioeconómico. Las explotaciones agrarias trascienden a complejas relaciones familiares y

empresariales, ensambladas, que inciden en lo que se ha venido a llamar la España vaciada y que lo autores también califican de olvidada y desconectada. Partiendo de entidades y casos prácticos, propios del Principado de Asturias, por los que se generan nuevas cooperativas a partir de la fusión de otras previas, nos describen los elementos que la justifican y conducen al mejor aprovechamiento de la base asociativa, planteando su potencial impacto para el entorno rural. Con ejemplos de innovación social desde la cooperación, se encuentra el verdadero revulsivo al desinterés sociopolítico y empresarial para conseguir la tan necesaria revitalización rural, porque las experiencias de éxito deben ser difundidas, promovidas y replicadas, adaptándose a cada realidad, en pro de la justicia social y en contra la pobreza, en dirección a la agroecología, la soberanía alimentaria y la sostenibilidad del medio rural, en definitiva, al cumplimiento de los ODS.

El capítulo undécimo, a cargo del Dr. Amed Ramírez Sánchez, de la Universidad de La Habana, plantea la sostenibilidad de la Administración Pública a partir de su dimensión de responsabilidad, en la ética que conforma el fiel de la balanza entre los intereses individuales y generales, mediante ingredientes de confianza, certidumbre y seguridad, en el funcionamiento de los servicios públicos. Desde la responsabilidad patrimonial, los ODS marcados con una impronta de justicia social nos conducen hacia una actividad administrativa sostenible, poniendo el acento en la realidad de Cuba. En ese camino de transformación positiva nos muestran las cinco funciones propias de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública: la reparatoria, la preventiva, la delimitadora, la fiscalizadora y la garantista, sin perder de vista los círculos de garantía del administrado, que merece obtener decisiones justas, motivadas, congruentes, rápidas y viables. No cabe duda de que buena parte de los ODS, desgranados en este capítulo, permiten constatar que la actividad administrativa son su canal de cumplimiento, mediante políticas públicas basadas en criterios de sostenibilidad, especialmente en cuanto al ODS 16 relativo a la paz, la justicia y las instituciones sólidas, de modo que avancemos hacia sociedades justas, pacíficas e inclusivas. En este contexto, la responsabilidad es la garantía de la ciudadanía frente a la Administración Pública, en sus diversos sectores, para asegurar la

protección de las relaciones derivadas de su actividad y del funcionamiento de los servicios públicos.

El capítulo duodécimo, a cargo de la Dra. M^a Guadalupe Ñeco Reyna y el Dr. Reynaldo Castillo Aguilar, junto con la doctoranda D^a. Celita Isabel Pinos Rodríguez, de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”, nos adentra en el derecho a la educación en género y las políticas públicas de Derechos Humanos en México, en el marco de la Agenda 2030, y del ODS 5, enfocado a lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, partiendo de la discriminación y violencia que siguen sufriendo en todo el planeta. Partiendo de un método cualitativo, fenomenológico y hermenéutico, nos presentan las necesidades de formación y capacitación del profesorado como agente formador en igualdad, hacia una sociedad más justa e inclusiva. Partiendo del marco legal mexicano, en concordancia con los instrumentos internacionales, se hace un abordaje exploratorio sobre cómo las personas perciben y experimentan las situaciones que les rodean, analizando sus opiniones, interpretaciones y representaciones, en cuestiones de género y derechos humanos en la educación. La muestra, aplicada a 48 docentes procedentes de 5 licenciaturas, a través de grupos focales, deriva en interesantes resultados, y en el consenso sobre la importancia de formarse en cuestiones de género para generar relaciones interpersonales sanas, en las que impere la solidaridad, la tolerancia y el respeto de los Derechos Humanos. A tal efecto, se propone generar aulas inclusivas y ambientes de aprendizaje, además de abrir la puerta a un sinfín de proyectos y acciones sustantivas, que permitan incorporar la perspectiva de género y la profesionalización del profesorado con un enfoque de Derechos Humanos y políticas públicas, que recupere la mirada de la pedagogía humanista y crítica en la educación normal.

El capítulo decimotercero, compartido entre las profesoras Dra. Teresa Linde Valenzuela y Dra. Elena Sánchez Vega, de la Universidad de Málaga; Dra. Andrea Cívico Ariza, de la Universidad Internacional de Valencia; y Dra. Erika González García, de la Universidad de Granada; centrado en las percepciones del profesorado sobre la alfabetización digital de las familias, a partir del diseño de un grupo focal, nos aporta interesantes datos y reflexiones sobre el uso de las redes sociales en la comunicación y

participación de las familias con el entorno escolar. Las experiencias innovadoras para promover esa participación mediante la integración y facilitación de competencias digitales se han visto facilitadas con la pandemia. El profesorado considera que debe fomentarse el buen uso de las redes y la participación virtual de las familias, percibiendo que si no participan más es por desconocimiento, y no por falta de interés. La formación inicial en competencias digitales no solo debe darse en la capacitación del profesorado para que se facilite la relación entre la escuela y las familias, sino que también debe facilitarse a estas, especialmente para que adquieran habilidades de parentalidad positiva a través de los medios digitales.

Y el decimocuarto y último capítulo, escrito por la Dra. María José Alcalá del Olmo, de la Universidad de Málaga, supone un corolario que nos presenta los compromisos pedagógicos del profesorado universitario con los ODS, en el rumbo hacia una educación superior en clave de justicia y solidaridad. Este entorno se identifica claramente en el ODS 4 que compele a la universidad a contribuir con una educación sostenible e inclusiva, a la construcción de sociedades resilientes que den respuesta a situaciones de especial vulnerabilidad. Con esta finalidad, nos presenta la educación para el desarrollo sostenible, como una herramienta didáctica en el escenario universitario, que califica de transformadora y holística, al servicio de la emancipación y el avance social, y que precisa replantear los modelos pedagógicos tradicionales universitarios, en el actual espacio europeo de educación superior.

La educación nos la presenta como un instrumento esencial para propiciar el pensamiento crítico, la asunción de compromiso social y el aprendizaje transformador, en el que los valores y las actitudes destacan sobre la mera transmisión conceptual. Con este enfoque se cumple el desafío de proporcionar a la comunidad universitaria las habilidades que les permita asumir los retos de la Agenda 2030, durante su trayectoria personal y profesional. Una formación universitaria de calidad es la que desarrolla modelos de aprendizaje basados en los procesos de indagación crítica, con una mirada propositiva del profesorado, que haga que el alumnado tome conciencia de su protagonismo como agentes de cambio, capaces de mejorar su entorno y, en suma, de mejorar el mundo.

No cabe duda de que este libro es un conjunto de trabajos de investigación conectados por un vector común: dar respuestas y abrir puertas sobre los principales retos a los que se enfrenta nuestro mundo actual, con el faro didáctico y propositivo de los ODS.

Debo y quiero reconocer la extraordinaria labor de coordinación y edición de esta obra colectiva por parte del equipo formado por el Dr. Cristóbal Torres Fernández, el Lic. Wilbemis Jerez Rivero, el Dr. Juan Moisés de la Serna Tuya y la Mag. Heidy Gordillo Bogotá, que, desde diversas latitudes, disciplinas y líneas de investigación, convergen en hacer realidad esta publicación, en dar a su espíritu universitario su máxima función de transferencia, transformadora y trascendental, fomentando la reflexión crítica a través del conocimiento para avanzar en la plena realización de los ODS que nos aporta el destacado número de autores que han sabido seleccionar y motivar. Solo a través de la corresponsabilidad, la colaboración y la cooperación, podemos convertir la investigación en acción, y esta obra nos facilita numerosos recursos para ello, solo hay que leer, incluso entre líneas, y meditar sobre cuál puede ser nuestra contribución a ese mundo mejor que está en el horizonte de la Agenda 2030, y más allá. Porque si no se consigue, se habrá tenido la oportunidad de avanzar con una buena hoja de ruta, y en ese camino, este libro es un gran recurso para fomentar el cumplimiento de los ODS y contribuir con los desafíos más presentes en clave de sostenibilidad.

Con gratitud a su compromiso personal y social, reitero mi enorme satisfacción a contribuir con este prólogo a una obra colectiva de tal envergadura solidaria, con el rigor y la solvencia que presentan todos los capítulos que compendian un libro tan necesario como extraordinario.

Dr. Carlos Villagrasa Alcaide

Profesor titular de derecho civil y director del Observatorio de Mediación de la Universidad de Barcelona.

Presidente de la Asociación para la Defensa de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (ADDIA) y del Comité Internacional de Congresos Mundiales por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia.

Capítulo 1. El ODS 16 y su impacto en una justicia 4.0 de calidad: funcionalidad, retos y actualidad normativa desde la alfabetización digital en Cuba

Dr. Cristóbal Torres Fernández

Universidad Internacional de La Rioja

Wilbemis Jerez Rivero

Universidad de Sevilla

I. Introducción

La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) figura entre los retos más apremiantes del presente siglo. Así, en medio de controvertidos escenarios políticos, militares y sanitarios, se reconoce la funcionalidad de este instrumento internacional que centra su atención en potenciar la calidad de vida y mejorar el planeta.

Tal y como sostienen Oleaga et al., (2020, p. 6):

La crisis sanitaria de la COVID-19 hace necesaria una reflexión sobre el papel a jugar por la Agenda 2030 y los 17 ODS en la fase de recuperación. En el nuevo contexto de renovación y recuperación de la crisis, la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tienen más fuerza que nunca. Una agenda que trabaja por la acción colectiva en la búsqueda de un mundo más justo, próspero y sostenible, bajo el lema no dejar a nadie atrás y una agenda que busca el crecimiento económico, social y medioambiental. La Agenda 2030 es un marco en el que podemos trabajar los aspectos sociales de la competitividad al servicio del bienestar

En consecuencia, la búsqueda de métodos, modos y formas que impulsen la efectividad de las metas fijadas en los ODS, se alza como actividad que, actualmente, se encuentra en constante modificación y perfeccionamiento.

Por consiguiente, no debe olvidarse que la multiplicidad de ámbitos de actuación que aúna la Agenda y la existencia de obstáculos políticos, culturales, jurídicos y sociales, se convierten en un hándicap que, hoy en día, limitan la efectividad de la misma. Así pues, centrándonos en el tópico de investigación, es decir, el ODS 16 y su impacto en una justicia 4.0 de

calidad, no cabe duda del gran reto que supone para los sistemas de administración de justicia, la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Esta nueva etapa enfocada hacia la obtención de una e-justicia eficiente, cercana, garante y segura, conlleva el reajuste y la modificación de viejos patrones dentro del conglomerado de actuaciones judiciales. Entonces, entendemos que es una tarea compleja de fuerte contenido en materia de planificación y viabilidad. Pese a ello, cuando vemos los beneficios que se generan en relación con la celeridad en la tramitación, la seguridad de los procesos y procedimientos, la cercanía a los justiciables, la reducción de espacios de encuentro y la posibilidad de tramitar procesos desde diversas latitudes, pues no vemos otra opción que apostar por esa alfabetización digital en sede judicial.

Precisamente, estos postulados, enfocados en construir un sistema judicial moderno y apegado a las nuevas transformaciones tecnológicas, nos alentaron a profundizar en el presente estudio cuyo objetivo es realizar un acercamiento al ODS 16 y la justicia 4.0. Se pretende aportar elementos de sustento que permitan analizar el impacto de las tecnologías y los beneficios de una alfabetización digital en Cuba en sede judicial.

II. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

El presente epígrafe tiene como objetivo dilucidar los aspectos básicos relativos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su impacto conjunto en la consecución de la Agenda 2030. Para ello, decidimos enfatizar en los siguientes ítems que llegan en forma interrogativa: ¿Qué son los ODS? ¿Cuáles son sus ámbitos de aplicación? ¿Cuáles son las temáticas que abordan? ¿Qué impacto han tenido en la sociedad desde su aprobación?

Tal y como señala Alonso (2017, p. 12):

El 25 de septiembre de 2015, en Nueva York, 193 países reunidos en la Asamblea General de Naciones Unidas decidieron aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trata de una Agenda que convoca a los países a un esfuerzo compartido para los próximos 15 años, orientado a promover modelos de desarrollo incluyentes y sostenibles en el ámbito nacional e internacional. En su resolución, los países firmantes

reconocieron estar resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, construir sociedades pacíficas, justas e incluyentes, proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales.

En este orden, la Agenda con marcado carácter universal, a través de sus 17 ODS y 169 metas, pretende mejorar la vida de todas las personas, sin dejar a nadie atrás (ONU, 2015). Respecto a la trascendencia de su aprobación, Medina (2016, p. 8) apunta que:

Se trata de una agenda que incorpora nuevas oportunidades y riesgos. Oportunidades, porque abre nuevos espacios, responde a una mirada más amplia e integral del desarrollo que la que abordaba su antecesora Agenda del Milenio y apuesta por una mirada universal en la que todos los países tienen responsabilidades (aunque diferenciadas) en la construcción de un mundo más justo, equitativo y sostenible.

Todo lo cual se contrasta con la opinión de Tassara (2020), quien sostiene que la Agenda asumió un enfoque global que, a todas luces, sobredimensiona los precedentes Objetivos de Desarrollo del Milenio, en tanto, su visión tiene un espectro internacional que no solo se enfoca en los problemas intrínsecos de los países en desarrollo, sino que además aborda cuestiones relevantes como la gobernanza mundial asociado a aspectos institucionales, económicos y ambientales.

Unido a lo anterior, Vázquez (2022, p. 10) comenta que:

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecen un marco de referencia que no solo identifica los retos sobre los que es necesario intervenir para lograr un desarrollo sostenible, sino también la manera de abordarlos. Se trata de un enfoque anclado en el paradigma de la sostenibilidad, basado en la coordinación de acciones y en la cooperación e implicación de todo tipo de gobiernos e instituciones, sociedad civil, sectores económicos, sector cultural, la academia, etc.

Por su parte, Ramos (2021, p. 91) respalda que los ODS:

Incluyen una compleja gama de desafíos sociales, económicos, y medioambientales, que requerirán de transformaciones en el funcionamiento de las sociedades y las economías, y en cómo interactuamos con nuestro planeta. Los gobiernos, la sociedad civil

organizada, el sector privado, empresas, y las instituciones educativas y de investigación, incluyendo las instituciones de educación superior (IES), como actores esenciales para ayudar a la sociedad a enfrentar estos desafíos.

Ciertamente, nos encontramos en una época que enfrenta grandes retos nacionales, regionales e internacionales asociados, sobre todo, al cambio climático, la seguridad alimentaria, las desigualdades sociales y económicas, y el agotamiento de los recursos naturales (Merma, 2020). Como expresara el pasado 18 de mayo la Vicesecretaria General de la ONU, Amina J. Mohammed, en la reunión del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) sobre las actividades operacionales para el desarrollo, los ODS representan la mejor inversión de la humanidad en resiliencia, economías sostenibles, y en la prevención de conflictos y crisis.

Según datos presentados en el propio informe (ONU, 2022), para la consecución de los ODS se requiere del actuar conjunto e integrado de sectores públicos y privados, nacionales e internacionales que tengan como visión el desarrollo sostenible. Entre los datos más destacados del documento sobresalen que: 133 millones de niños y niñas en 95 países fueron beneficiados por programas de transferencia de efectivo, de los cuales 19 millones de niños y niñas fueron atendidos en situaciones humanitarias; 19,7 millones de refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y otras personas en situaciones preocupantes accedieron a servicios de protección, incluidas la protección de la infancia y la prevención y respuesta a la violencia de género; 48,7 millones de niños y niñas sin escolarizar (50% de ellos eran niñas) accedieron a la educación, incluidos 6,4 millones de niños y niñas desplazados y 31,7 millones en situaciones humanitarias; 6 millones de personas obtuvieron acceso a servicios de agua potable.

En otro orden de datos, en entornos humanitarios, 33,2 millones de personas accedieron a agua potable para beber, cocinar y para la higiene personal; 19,9 millones de personas obtuvieron acceso a servicios básicos de saneamiento; 200 mil personas en barrios marginales y asentamientos informales en 45 países obtuvieron acceso a servicios básicos; 1.400 millones de dosis de la vacuna contra la COVID-19 fueron suministradas a 145 países y territorios a través del Mecanismo Mundial COVAX; 12,5

millones de embarazos imprevistos fueron evitados mediante el suministro de anticonceptivos; 38.400 muertes maternas fueron evitadas gracias a los anticonceptivos; 400 millones de niños, niñas, adolescentes y mujeres fueron alcanzados con servicios de prevención y tratamiento de la malnutrición.

Por último, se expone que existe 138 millones de trabajadores protegidos en todo el mundo con un menor riesgo de incidencia de muertes, lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo; 357 ciudades utilizaron metodologías de planificación participativa y recopilaron datos espaciales para aumentar la calidad y la apropiación de los planes locales, y para fomentar el desarrollo urbano sostenible; 138 países recibieron apoyo para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción con el fin de reforzar los marcos jurídicos, políticos e institucionales de lucha contra la corrupción, llegando a más de 2.300 profesionales del ámbito judicial, las fuerzas del orden, las autoridades anticorrupción, la sociedad civil y el sector privado.

En consonancia a las cifras referenciadas, reconocemos los avances obtenidos hasta el momento en materia de políticas públicas y normativas jurídicas enfocadas en la consecución de los 17 ODS. No obstante, observamos pertinente la puesta en práctica de instrumentos de verificación para evitar que los datos ofrecidos en los informes no sean falseados.

Si bien resulta primordial la difusión y puesta en marcha de los ODS en los diferentes países, también estamos conscientes del rol que desempeña el monitoreo o el seguimiento para asegurar los objetivos de la Agenda. Desde esta perspectiva, coincidimos en la necesidad de crear mecanismos exclusivos para ello o modificar otros existentes. Así, señala la CEPAL (2021) que gran parte de los países de la región han realizado acciones de creación o actualización de arreglos institucionales para lograr tal cometido e incorporar los ODS en planes nacionales de desarrollo o al menos, alinearlos a tales proyecciones. Asimismo, como bien se comenta en CEPAL (2022, p. 45):

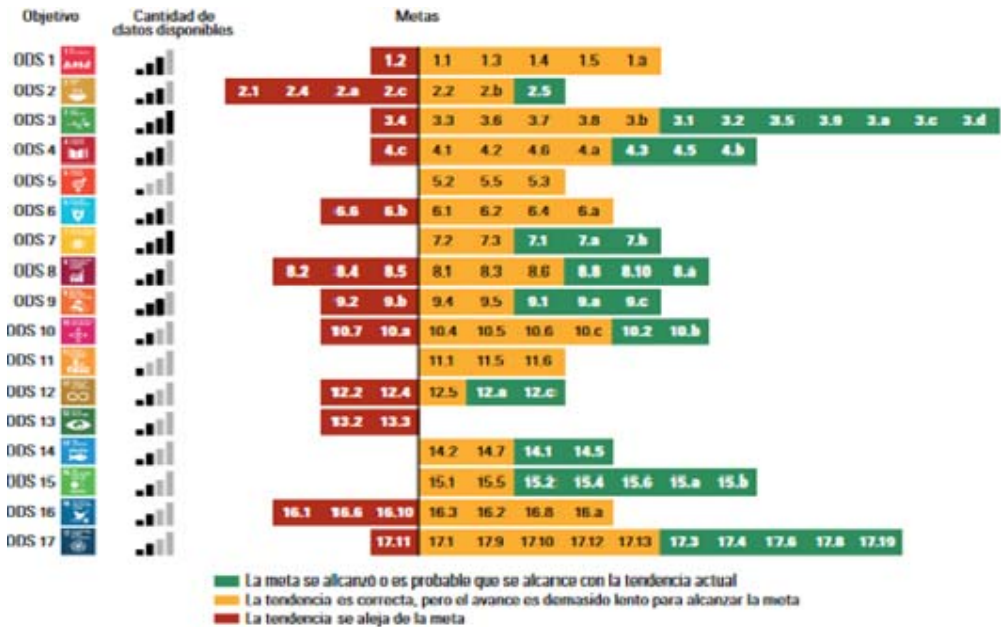
Los mecanismos de seguimiento, monitoreo y pronóstico (...) se basan en los indicadores establecidos por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, junto con

los indicadores complementarios regionales priorizados por el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Este conjunto de mediciones permite cuantificar el progreso hacia las metas establecidas y considerar un escenario a 2030 basado en las trayectorias observadas a la fecha y sus relaciones con un grupo de variables regresoras elegidas según la robustez de los datos disponibles y las correlaciones respectivas.

Como resultado de tales procesos, datos recientes de la CEPAL indican que la pandemia ha recrudecido el cumplimiento de las metas planteadas, a tal punto que no se advierte un ritmo de crecimiento lo suficientemente firme para alcanzar un escenario positivo en 2030. Todo ello, ligado al escenario tan vulnerable que vivimos hoy en día, incrementan la incertidumbre respecto su efectivo cumplimiento.

Figura 1.

América Latina y el Caribe: metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su posibilidad de éxito a 2030.

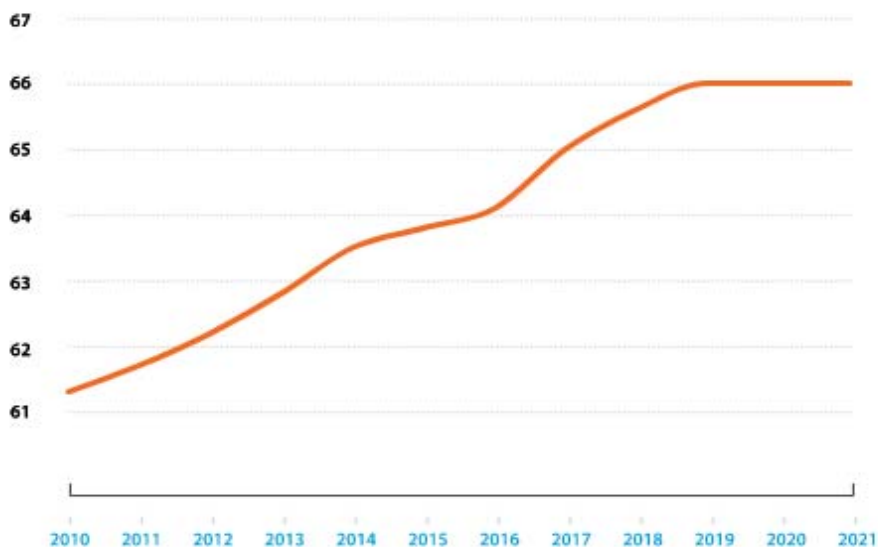


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Según el Informe sobre Desarrollo Sostenible 2022, elaborado por la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (ONU – SDSN, 2022), los efectos negativos de la crisis sanitaria, climáticas, de biodiversidad, geopolíticas y militares se han desempeñado como limitantes fehacientes de los ODS. En ese orden, se plantea que, por segundo año consecutivo, el mundo ya no avanza en los ODS, a tal punto que la puntuación media del Índice de los ODS disminuyó ligeramente en 2021, en parte debido a la recuperación lenta o inexistente en los países pobres y vulnerables. Ello supone un retroceso, teniendo en cuenta que antes de la pandemia, durante el período 2015-2019, el mundo estaba progresando en los ODS a un ritmo de 0,5 puntos por año (que también era demasiado lento para alcanzar la fecha límite de 2030), con los países más pobres obteniendo mayores ganancias que los países ricos.

Figura 2.

Puntuación del índice de los ODS con el tiempo promedio mundial (2010–2021)



Fuente: Informe sobre Desarrollo Sostenible 2022.

A día hoy, teniendo una visión crítica del panorama mundial y el avance que hasta la fecha han tenido los ODS, consideramos poco factible que se cumplan o que se alcancen las expectativas de los mismos. Ello no demerita

el avance obtenido hasta la fecha, sino que impone a los Estados aprovechar estos 8 años que aún quedan para tratar de revertir los efectos negativos que ha supuesto la pandemia y así, responder efectivamente a las aspiraciones contenidas en los 17 ODS. Nótese que algunas de estas metas pueden mejorar potencialmente con la adopción de normativas y políticas públicas. En este sentido, si bien las medidas económicas son necesarias por la repercusión que ostentan para la Agenda 2030, consideramos que no debemos perder de vista lo mucho que puede hacerse desde los propios gobiernos y que, no dependen inicialmente de recursos monetarios, sino de voluntad y ganas de superar tales retos. Pensemos en qué necesitamos para construir modelos políticos participativos y democráticos o para fomentar una justicia de calidad. ¿Dependerá exclusivamente la perspectiva de género de la cantidad de dinero que el estado destine a solventar ese particular? *Ergo*, solo con un verdadero sentido del progreso y de justicia social, podremos sobreponernos y caminar hacia la consecución de los ODS.

2.1. El ODS 16

Adentrándonos en el tema de investigación, recalcamos la relevancia que adquiere el objetivo 16, en tanto pretende “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Particularmente, el apartado 16.3 alude a “promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Pese al discurso global que promueve el acceso efectivo a la justicia, advertimos el seguimiento reduccionista que posee, al enfocarse exclusivamente en la justicia penal cuando comúnmente subsisten obstáculos para acceder a otras formas de solución de controversias en materias no penales. Estas limitaciones se incrementan en personas con situaciones de vulnerabilidad que no pueden acceder o lo hacen con restricciones, impidiéndoseles la plena satisfacción de sus derechos subjetivos.

En el Informe sobre los Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible presentado por el Secretario General de la ONU, en abril de 2021 (ONU, 2021), se describe una problemática palpable: el mundo dista mucho de alcanzar el objetivo de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, pues millones de personas viven en Estados frágiles y afectados por conflictos. Ligado a ello, la crisis generada por la pandemia ha supuesto un potenciador de las desigualdades y la discriminación, que ha dejado en entredicho los sistemas de derechos y protección de las personas en determinados países.

Frente a esta realidad, se impone el mandato aspiracional previsto para la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás. En este sentido, nos preguntamos qué podemos hacer concretamente para generar una justicia para todos, cuál es el alcance de este ODS y lo más importante, qué impacto supondría para la sociedad su efectivo desenvolvimiento. No podemos obviar algo evidente, el ODS 16 tiene un carácter transversal e inteligible, en tanto, “sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible” (PNUD, 2019).

Fernández (2018, p. 976) argumenta que “el ODS 16 gira en torno a tres conceptos diferentes. Los dos primeros (paz y justicia) son categorías jurídico-políticas muy conocidas y analizadas. En cambio, la expresión «instituciones fuertes» o «sólidas» es más imprecisa”.

García de la Calle (2021, p. 2) sostiene que:

Se trata, pues, de un objetivo directamente relacionado con el ámbito de la justicia y de su administración, ya que, para alcanzar la justicia, y su corolario la paz, busca facilitar el acceso a la justicia a los más desfavorecidos, de forma que la justicia sea más rápida, ágil y eficaz, aplicando las nuevas tecnologías, para permitir el castigo al infractor y la reparación del daño causado en el menor tiempo posible. Concretamente, la Meta 16.3 relativa al Estado de Derecho y Acceso a la Justicia busca promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.

En cuanto al alcance de este objetivo, Beloso (2020, p.1941) formula que:

El ODS 16 resulta especialmente difícil de concretar. Es el que tiene el número más elevado de metas –concretamente, doce– y la menor precisión y claridad respecto a los medios para su implementación. La propia gestación del ODS 16 no estuvo exenta de discusiones en cuanto a si convenía o no incluirlo en la Agenda. Finalmente, la dimensión esencialmente política que acompaña al ODS 16 ha hecho que se le haya configurado el ODS 16 como la cuarta “dimensión” del desarrollo sostenible, equiparable a las otras tres “dimensiones” -económica, social y ambiental-.

Relativo a ello, estamos de acuerdo en que la generalidad de las metas tiende a universalizarlas, de manera que podrían obviarse las necesidades específicas y/o particulares de una región o país determinado. No debemos olvidar el evidente carácter político de la agenda y las consecuencias que generan adoptarlas en sistemas políticos diferentes, con niveles de gradación diversos y con culturas de aplicación bien diferenciadas.

Asimismo, deviene en amplio y extenso los tópicos tan disímiles que arropa, dígase la reducción de las formas de violencia y las tasas de mortalidad; la promoción de los estados de derechos; la igualdad de acceso a la justicia para todos; la reducción de las corrientes financieras y de armas ilícitas; luchar contra todas las formas de delincuencia organizada, la corrupción y el soborno; la creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, entre otras.

A todas luces, cada uno de los objetivos que se plantean son contundentes, pero debemos preguntarnos si al agruparlos en un solo ODS, no se ralentiza su satisfacción material y ocasiona una fragmentación que ideas que de por sí, individualmente, podrían convertirse en un ODS.

Debido a lo expuesto, Quispe (2018, p. 242) recalca que:

Con todo, no podemos dejar de mencionar que la inclusión de objetivo 16 constituye un gran paso en la búsqueda de un mundo pacífico y en la consecución del desarrollo para todos. Se refiere a facilitar el acceso a la justicia para todos y en todas partes, es decir un acceso universal a la justicia. El objetivo en mención no define en qué consiste el acceso a la justicia, es decir, no hay un contenido. Probablemente se deba al amplio recorrido del concepto tanto a nivel interno como internacional.

Refiere Mesa (2018, p. 31) que:

El ODS 16 ofrece una oportunidad para reflexionar sobre los conceptos de paz, justicia y gobernanza global, así como sobre sus factores constitutivos. Y requiere analizar los indicadores y metas establecidas y abordar que otros elementos serán necesarios incorporar en el plano local, nacional e internacional para avanzar en la consolidación de sociedades pacíficas, justas e inclusivas.

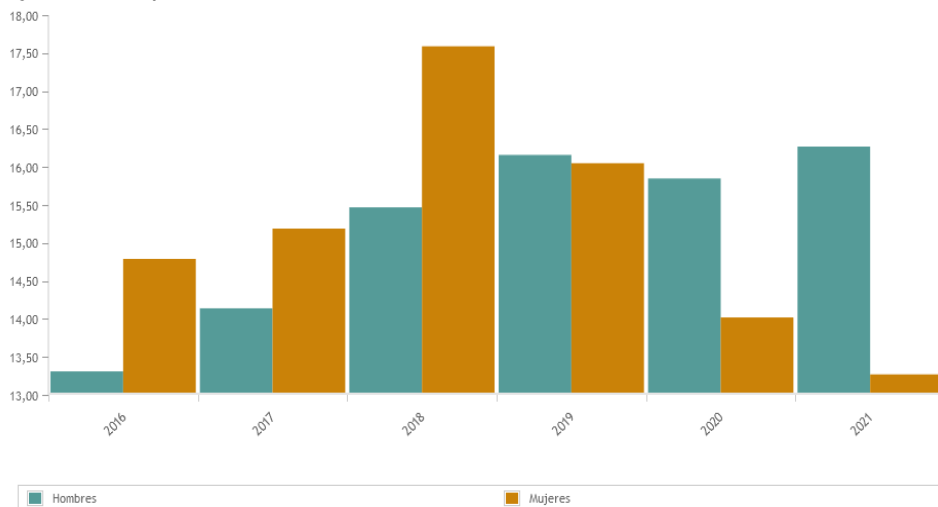
Si se realiza un análisis de la meta 16.3, advertiremos la presencia de una serie de elementos que perfectamente pueden someterse a debate. *Grosso modo*, destaca que se haga referencia al acceso a la justicia, pero no se detalle en qué consiste o cuál su ámbito de aplicación.

Igualmente, puede cuestionarse el insuficiente rol dado a los indicadores plasmado en las metas 16.3.1 y 16.3.2, en los cuales se observa un papel reduccionista al ámbito penal y por si no fuese suficiente, se restringe solamente para las víctimas de violencia que hayan notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente y, para aquellas personas que se encuentren privadas de libertad, pero que no se les haya impuesto una condena.

A tono con el proceso de monitoreo y seguimiento de los ODS, haremos alusión a algunos de los indicadores referenciados anteriormente, concretamente, traemos a colación datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de España, en base al avance reflejado en los últimos años tras la implementación del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

Figura 3.

Subindicador 16.3.2.1. Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Como muestra la figura, nos encontramos ante el indicador 16.3.2. Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total, tópico que se circunscribe exclusivamente al ámbito penal, pero que advierte especial relevancia para el conocimiento de datos generales sobre la agilidad y la calidad de la justicia. Además, se hace eco de la idea global de que las personas en espera de juicio no deben ser detenidas innecesariamente y el principio de presunción de inocencia. En cuanto a los aspectos positivos, sobresale la posibilidad de corroborar con pruebas fehacientes el grado en que se utiliza la detención preventiva, su efectividad y posibilidades de mejora.

Expuestos los detalles generales de la investigación, nos centraremos en analizar cómo la utilización de las tecnologías al servicio de la justicia puede ser una oportunidad viable en estos tiempos y cuáles serían los retos que a corto plazo demanda el sistema judicial en Cuba para potenciar una justicia 4.0.

III. La utilización de las TIC al servicio de la justicia

La utilización de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones (TIC) se alza como un desafío prioritario para la modernización de los sistemas de justicia en el siglo XXI. En consecuencia, la reformulación de los paradigmas tecnológicos enfocados en los nuevos retos judiciales, potencian la obtención de una justicia celera, eficiente, eficaz y confiable.

En voz de Simón (2021, p. 1) “las administraciones públicas no pueden permanecer inmóviles ante una nueva realidad social que ofrece también una brillante oportunidad para incrementar su eficiencia y eficacia en ámbitos muy concretos”.

Tejada (2021, p. 337) enuncia que “las TIC ofrecen grandes oportunidades para responder a la petición de una justicia más accesible, próxima y transparente (...) capaz de garantizar con rapidez y eficacia los derechos legalmente reconocidos”.

Bonilla y Castro (2021) refieren que la innovación y las tecnologías disruptivas deben jugar un papel de primer orden en la Administración de Justicia, requiriéndose la implementación de nuevas metodologías que ayuden a probar e implantar procesos más eficientes, trazables y transparentes, sin menoscabar otros valores como la equidad, la ética y el valor fundamental de la justicia, que es el de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

Delgado (2021) expone los beneficios que ha generado la adopción de medidas tecnológicas aplicadas a la administración de justicia en el período de crisis sanitaria. En este sentido, resalta la realización de trámites y suministro de información por vía electrónica, juicios telemáticos, teletrabajo y deliberaciones telemáticas. Asimismo, aborda la pertinencia de potenciar las nuevas necesidades de respuesta judicial derivadas de la pandemia, dígase: automatización de actuaciones procesales, inteligencia artificial y plataformas online de resoluciones de litigios.

3.1. La justicia 4.0

La irrupción de la denominada Cuarta Revolución Industrial en los sistemas de administración de justicia ha generado controversias teóricas y doctrinales entre los estudiosos conservadores y modernos.

Autores como Cernuda (2020) manifiesta que, en el contexto actual de desenvolvimiento digital, la modernización de los servicios públicos exige la incorporación de las nuevas tecnologías que mejoren el funcionamiento de los entes administrativos para la satisfacción de los ciudadanos.

Asís (2020), desde una visión del debido proceso, razona sobre la incidencia de las nuevas tecnologías en el proceso judicial. En ese sentido, enfatiza que las TIC permiten implementar ingente cantidad de herramientas de gran utilidad en el proceso, potenciando, además, el derecho de acceso a la justicia, el derecho a la asistencia letrada. A este razonamiento aseguramos que la correcta utilización permite alcanzar una verdadera tutela judicial efectiva de los derechos de los ciudadanos.

Bueno (2020) analiza la utilización de la Inteligencia Artificial en el proceso y las posibilidades derivadas del tratamiento de macrodatos con fines judiciales, aludiendo a las posibilidades de creación de perfiles criminales o las aplicaciones de justicia predictiva.

Por otra parte, otros como Miguel y Pérez (2019) apuntan que en nuestro entorno jurídico el uso de la inteligencia artificial en el proceso penal despierta sentimientos contrapuestos, pues, por una parte, resulta de gran utilidad para suplir las carencias existentes en el proceso penal y, por otra, en su efecto negativo podría generar vulneraciones a los derechos fundamentales.

A nuestra consideración, uno de los aspectos a centrarnos cuando de herramientas tecnológicas y administración de justicia nos referimos, es a las posibles vulneraciones que pueden lacerar los derechos reconocidos a los administrados.

Justamente, Martín (2019) aboga que deberá establecerse un sistema de garantías procesales que limite los daños que provocan los sistemas basados en entornos digitales.

Sin ir más lejos, no podemos concebir el desarrollo de un sistema de derecho que, aun siendo moderno, no respete ni solvete los inconvenientes tecno-jurídicos que se generan en el proceso judicial. De este modo, advertimos los beneficios que reporta la utilización de plataformas y aplicaciones digitales, correo electrónico y otras vías telemáticas para la realización de los actos procesales de comunicación con las partes. Sin embargo, reconocemos los inconvenientes en el ámbito de la seguridad y efectividad que pueden generarse en el proceso, de no crearse o violentarse, las condiciones requeridas para ello.

Finalmente, recalamos que, para obtener mayor rendimiento en la actividad judicial, se deberá reorganizar los principios y las prácticas jurídicas e implementar sistemas informáticos que den soporte a la gestión procesal.

IV. La alfabetización digital en Cuba: Una mirada prospectiva hacia futuro

El año 2021 ha sido cumbre para la redacción y actualización de importantes normas jurídicas en Cuba que contribuyen a crear una atmósfera renovada y actualizada en cuestiones asociadas a normativas y procedimientos.

Los principales órganos e instituciones en materia jurídica del país, dígame el Tribunal Supremo Popular (TSP), la Organización Nacional de Bufetes Colectivos (ONBC) y la Fiscalía General de la República (FGR) reconocen la urgencia de modernizar el sistema de administración de justicia, siendo necesario para ello, entre otras metas: la digitalización.

La apuesta por el desarrollo de la informatización en Cuba aparece regulada en el Decreto-ley 370 de 4 de julio de 2019, donde se aborda la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. El artículo 4 de la norma *in comento*, se dirige a establecer un marco legal que garantice el derecho al acceso y participación de las personas naturales y jurídicas en la informatización de la sociedad (Consejo de Ministros de Cuba, 2019).

El Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular aprobó la Instrucción 253, de 5 de octubre de 2020, en la que se establece la aplicación de los medios de comunicación procesal como mecanismos alternativos a la forma presencial. Asimismo, se señala como pautas indispensables la transparencia y economía en la sustanciación de los procesos judiciales (Consejo de Gobierno del TSP, 2019).

Los elevados costes económicos han ralentizado la implementación de las TIC en Cuba, permitiendo así, el reinado continuo de viejos métodos de comunicación como el teléfono o el correo electrónico. Sin embargo, la presente crisis sanitaria ha obligado a potenciar otras fórmulas modernas que permitan alcanzar una justicia ágil, transparente y tecnológicamente avanzada.

Recientemente, el Tribunal Provincial Popular (TPP) de La Habana ha puesto en marcha la implementación del denominado Expediente Judicial Electrónico (EJE), instrumento para agilizar los procesos judiciales que permite el registro, la digitalización de las informaciones recopiladas y la notificación de las diferentes fases procesales estipuladas en la ley.

Arguye Torró (2018, p.4) que:

El EJE (Expediente Judicial Electrónico) viene a exigir dotar de una nueva óptica a la fe pública judicial por tanto a la actividad del LAJ (Letrado de la Administración de Justicia) en orden a la documentación de actos y del impulso procesal, dentro de la ordenación material y formal del proceso, produciéndose una suerte de comunicación, mezcla y participación de dichos principios en el nuevo entorno digital.

Desde esta perspectiva, asentimos las ventajas prácticas de su aplicación en nuestro país, en tanto, las partes procesales podrán conocer el estado actual de tramitación de su asunto y constatar los términos legales requeridos. Respecto a este último, resulta importante destacar que el propio sistema permite alertar sobre el vencimiento de los plazos a través de las notificaciones.

Igualmente, podemos resaltar la confianza y transparencia que genera para los justiciables y el público en sentido general, el poder acceder a la información sin que sea obligatorio acceder al tribunal, ni solicitar cita previa.

Además, ante la excesiva carga de trabajo se realzan como alicientes que dinamizan y descongestionan el actuar del personal judicial.

Estas razones en sí nos resultan atractivas para apostar por juzgados modernos, tecnológicos y desafiantes que tengan como meta impartir justicia para ciudadanos del presente siglo.

4.1. Retos inminentes

Esbozar los retos que en materia de las tecnologías de la información y la comunicación enfrenta hoy el sistema judicial cubano, supone adentrarnos en un terreno que, *prima facie*, advierte un análisis teórico más profundo. No obstante, nos damos la tarea de abordar algunos de ellos.

El primer elemento a destacar se enmarca en la operatividad de la nombrada Instrucción 253 del CGTSP al sentar las bases para la modernización del sistema judicial electrónico nacional. Respecto al particular, se hace evidente la necesidad de implementar instrumentos electrónicos confiables que transformen la operativa de los juzgados.

Ligado a ello, asentimos que la adquisición de recursos materiales óptimos ha de ser tarea prioritaria, al encontramos ante un escenario totalmente nuevo que requiere de equipos profesionales y accesos a redes, servidores, sistemas operativos y cualquier otro medio aprobado a tal fin que permita llevar a vías de hecho: el documento judicial electrónico, el expediente judicial electrónico (EJE), las copias electrónicas, la firma electrónica, etc. Del mismo modo, debemos imbricarnos en campos de estudio poco explorados como la informática jurídica y la inteligencia artificial, a fin de utilizar los avances en función del proceso.

La capacitación de los operadores jurídicos constituye otro de los puntos neurálgicos del tema. Instamos en este sentido que la especialización sea llevada no solo hacia el personal que trabaja directamente en los tribunales, sino también hacia los restantes operadores del Derecho como los abogados, los fiscales, los notarios, los registradores y demás personal que inciden en la administración de justicia en su sentido abstracto. Para ello, se podrán crear grupos de trabajo en los que participen las personas que llevarán la tecnología a la esfera judicial, los implicados en el ámbito jurídico

y representantes del pueblo como figuras que dinamizan el trabajo en los tribunales.

Por último, no basta con la apuesta al desarrollo tecnológico, para el adecuado desenvolvimiento de la justicia tecnológica se deberá elegir las herramientas adecuadas y potenciar la seguridad a través de los mecanismos que hemos referenciado anteriormente.

V. Conclusiones.

La Agenda 2030 y sus 17 ODS constituyen uno de los instrumentos de corto alcance con mayor trascendencia del presente siglo. Torres et al., (2022) señalan que este instrumento ha puesto en boa la búsqueda de nuevas propuestas y diseños sostenibles que generen soluciones de impacto ante la envergadura global que arroja sus 169 metas e indicadores de impacto. En este sentido, resalta con especial atención el rol que han de desempeñar las políticas públicas para la implantación de mecanismos y metodologías que transformen realmente la sociedad y generen resultados viables encaminados a crear sociedades sostenibles e inclusivas.

La operatividad de la Agenda se erige como una ventana de cooperación y transformación mutua continua que pone en su epicentro al hombre, la sociedad y el planeta. No obstante, como puntualiza Alonso (2017, p.23), "...que esa Agenda se convierta en realidad, o no, dependerá de los compromisos efectivos de los gobiernos y de la presión que las sociedades hagan para obligar a que esos compromisos se produzcan y se honren en el tiempo".

El ODS 16 ha generado una transformación transversal en el marco de las administraciones públicas, aunque con carácter más puntual dentro del ámbito judicial. La multiplicidad de metas que reviste aspira a "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles". Ello impone reformular nociones y prácticas desfasadas para afrontar los retos de una buena administración que comparta no solo los principios y pautas de actuación, sino también su efectivo desenvolvimiento y ejecución.

La meta 16.3 enfocada en “promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”, deja un amplio espectro de configuración, sobre todo cuando vemos la existencia de obstáculos patentes que limitan el acceso a la justicia desde los diferentes ámbitos jurisdiccionales. Sin entrar a debatir en todos los retos que enfrenta este ODS, vislumbramos los beneficios que generan la utilización de las tecnologías en sede judicial, concretamente bajo el corolario de mejorar las condiciones de acceso y sustanciación de la justicia bajo los estándares de calidad y eficiencia.

La irrupción de las tecnologías en la sociedad es un hecho real y contundente que potencia las relaciones entre la ciudadanía y las administraciones públicas. En este proceso de dinamización, el sistema judicial no ha quedado ajeno a esta realidad, por lo que, las tecnologías de la información y la comunicación se alzan como herramientas de apoyo necesarias para modernizar nuestros sistemas de justicia.

La presente crisis sanitaria ha dinamizado el mundo del Derecho, imponiéndose, consecuentemente, la búsqueda de mecanismos que potencien una justicia ágil, actual y transparente. En este orden, las TIC apegadas a los principios, normas y procedimientos judiciales contribuyen a la obtención de esa justicia tecnológica o inteligente que merecen los justiciables.

Sin embargo, pese a los beneficios aludidos, se hace necesario que la utilización de estos medios no vulnere derechos, ni provoque desconfianza en el sistema judicial. Por ello, la labor principal estará en implementar las herramientas en apego a los principios del proceso, del procedimiento y a las restantes garantías procesales y judiciales que navegan en la impartición de justicia.

La aplicación de las TIC en el ámbito jurídico en Cuba nos llega aparejada al mandato del TSP y a la necesidad de modernizar los tribunales cubanos. En este sentido, la implementación del expediente judicial electrónico (EJE) y la firma digital resaltan como las metas más próximas de la justicia electrónica en Cuba.

Cabe destacar que nos faltan muchos retos por cumplir, pero si la apuesta por las TIC promueve la economía y concentración procesal, la eficiencia y eficacia en los procesos judiciales, sabemos que este camino anhelado ha de llegar pronto, sobre todo si se busca implementar una justicia inteligente en Cuba.

Referencias

- Alonso Rodríguez, J. A. (2017). De compromisos internacionales a políticas públicas la viabilidad de la agenda 2030. En J. A. Alonso Rodríguez y A. Ayuso Pozo (Coord.), *Acercar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la ciudadanía: el compromiso de Europa con la Agenda 2030* (11-23). Fundación CIDOB.
- Asís Pulido, M. (2020). La incidencia de las nuevas tecnologías en el derecho al debido proceso. *IUS ET SCIENTIA. Revista Electrónica de Derecho y Ciencia*, 6(2), 186-199.
- Belloso Martin, N. (2020). El ODS 16 en la Agenda 2030: de la indefinición a algunas propuestas (iusfilosóficas) para su concreción. *Quaestio Iuris*, 13(4), 1939-1974.
- Bonilla Gavilanes, J.M. y Castro García, P.M. (2021). Cómo la innovación y la tecnología disruptiva pueden ayudar a mejorar la Administración de Justicia. *Práctica de Tribunales. Revista de Derecho Procesal, Civil y Mercantil*, (149).
- Bueno de Mata, F. (2020). Macrodatos, inteligencia artificial y proceso: luces y sombras. *Revista General de Derecho Procesal*, (51).
- Cernuda Salama, M. (2020). Informatización del Tribunal de Cuentas: especial referencia a la implantación de las nuevas tecnologías aplicadas al ejercicio de la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable. *Revista Española de Control Externo*, 22(Extra 64), 102-131.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. LC/FDS.4/3/Rev.1.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Una década de acción para un cambio de época. LC/FDS.5/3.
- Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular (2020). Instrucción 253, de 5 de octubre de 2020, en la que se establece la aplicación de los medios de comunicación procesal como mecanismos alternativos a la forma presencial.
- Consejo de Ministros de Cuba (2019). Decreto-Ley No. 370/2018 Sobre la Informatización de la Sociedad en Cuba (GOC-2019-547-O45), de 4 de julio de 2019.
- Fernández Rodríguez, J.J. (2018). ODS 16: paz, justicia e instituciones fuertes. *Instituto español de estudios estratégicos. Bie3: Boletín IEEE*, (11), 970-1001.
- García de la Calle, J. R. (2021). El ODS 8 y el ODS 16: Derechos laborales, trabajo seguro y acceso a la justicia. Algunas reflexiones y datos sobre la situación en España. *Noticias CIELO*, (7), 1-3.
- INE (s.f.). Instituto Nacional de Estadística. Recuperado de <https://ine.es/>
- Martín Diz, F. (2019). Inteligencia artificial y proceso. Garantías frente a eficiencias en el entorno de los derechos procesales fundamentales. En P. Llopis Nadal, E. de Luis García, F. Jiménez Conde y R. Bellido Penadés (dirs.), *Justicia: ¿garantías “versus” eficiencia?* (pp. 815-827). Tirant Lo Blanch.
- Medina Mateos, J. (2016). ¿Es la agenda 2030 una agenda neoliberal? *Dossieres EsF*, 22(Verano 2016), 7-9.

- Merma Molina, G. (Coord.). (2020). *Experiencias de integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el diseño curricular universitario*. Graó.
- Mesa, M. (2018). El ODS 16 sobre paz, seguridad y gobernanza: desafíos conceptuales, seguimiento y evaluación. *Anuario CEIPAZ*, (10) (Ejemplar dedicado a: Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución), 29-62.
- Miguel Beriain, I. y Pérez Estrada, M. J. (2019). La inteligencia artificial en el proceso penal español: un análisis de su admisibilidad sobre la base de los derechos fundamentales implicados. *RDUNED. Revista de derecho UNED*, (25), 531-561.
- Oleaga, M., Lorenz Erice, U. y Rodríguez García, A. M. (2020). *Los ODS: clave para la recuperación de la COVID-19*. Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad.
- Organización de las Naciones Unidas. (2021). *Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. E/2021/58
- Organización de las Naciones Unidas. (2022). *Report of the Chair of the UNSDG on the Development Coordination Office*.
- Organización para las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1, 21 de octubre.
- PNUD. (2019). *Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas*. Nueva York. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>.

- Quispe Remón, F. (2018). Acceso a la justicia y objetivos del desarrollo Sostenible. En C. M. Díaz Barrado. y C.R. Fernández Liesa (Dir.), Verdiales López, D. M. (coord.), *Objetivos de desarrollo sostenible y Derechos Humanos: paz, justicia e instituciones sólidas / Derechos Humanos y empresas* (pp. 235-248). Getafe: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”.
- Ramos Torres, D. (2021). Contribución de la educación superior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la docencia. *Revista española de educación comparada*, (37), 89-110.
- Simón Castellano, P. (2021). Intel·ligència artificial i Administració de justícia: Quo vadis, justitia? *IDP: revista de Internet, derecho y política = revista d'Internet, dret i política*, (33), 1-15.
- Tassara, C. (2020). Agenda 2030 y retos de la inclusión social en América Latina y el Caribe. En J. A. Sanahuja (Ed.), *La Agenda 2030 en Iberoamérica. Políticas de cooperación y “desarrollo en transición”* (149-188). Fundación Carolina.
- Tejada Arana, A.A. (2021). El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la modernización del sistema de administración de justicia en Perú. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 19(27), 331-346.
- Torres Fernández, C., Jerez Rivero, W., Arrasco Alegre, J.L y Puig Cabrera, M. (2022). *Políticas públicas y ODS: intervenciones prácticas para la transformación social*. Dykinson.
- Torró Enguix, J. (2018). Aspectos críticos del proceso laboral y el expediente jurídico electrónico. *Revista Derecho Social y Empresa*, (9), 164-189.
- Vázquez Rodríguez, B. (2022). *Las relaciones entre el derecho y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)*. Thomson Reuters-Civitas.

Capítulo 2. Legislación en Salud Mental en España y ODS

Juan Moisés de la Serna Tuya
Escuela de Psicología / Universidad Norbert Wiener

I. Delimitando el concepto de Salud Mental en el ordenamiento jurídico español

Lo primero que hay que indicar es que el propio concepto de salud mental no está ampliamente consensuado pudiendo encontrar acepciones del término como discapacidad mental, trastorno o enfermedad mental en los textos jurídicos españoles. Así en ocasiones se han empleado sinónimos para abarcar ampliamente este concepto:

El que, al tiempo de cometer la infracción penal, a causa de cualquier anomalía o alteración psíquica, no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión. El trastorno mental transitorio no eximirá de pena cuando hubiese sido provocado por el sujeto con el propósito de cometer el delito o hubiera previsto o debido prever su comisión (Apartado 1º del Artículo 20, de la Ley Orgánica 10/1995).

Términos relacionados que reflejan la concepción que se tenía en esa época, en donde se deja a los peritos clínicos que delimiten en qué caso se considera o no la presencia de un problema de salud mental.

Otras normas en cambio debido a su especificidad inician con la delimitación de los conceptos jurídicos:

A efectos de lo dispuesto en la presente ley, se entiende por: Discapacidad intelectual: el funcionamiento intelectual inferior al de la media de la población que perturba el aprendizaje, el paso a la adultez y el ajuste social; Discapacidad mental: los trastornos cognitivos, de afectividad o de conducta que, por su intensidad o gravedad, determinan la necesidad de la persona afectada de apoyos para el funcionamiento psicológico y para la socialización (Artículo 3 de la Ley 13/2014)

Los peritos por su parte emplean manuales de diagnóstico como el de Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud en su onceava edición, C.I.E.-11 (Organización Mundial de la Salud [O.M.S], 2018); o el denominado Manual Diagnóstico y Estadístico de Trastornos Mentales en su quinta edición, DSM-V (Asociación de Psiquiatría Americana [A.P.A.], 2014), para establecer qué es un problema mental, definiéndose estos como estados pasajeros o crónicos, igualmente se señala sobre la presencia de otros trastornos asociados denominado comorbilidad.

Así, si una persona recibe el diagnóstico de un Trastorno de Espectro Autista (T.E.A.) por definición se trata de un trastorno de inicio temprano, para toda la vida y sin cura.

Este trastorno puede presentarse de forma única o ir acompañado con otros trastornos como el Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (T.D.A.H.), por lo que la misma persona va a sufrir los síntomas de ambos trastornos a la vez, con lo que el impacto sobre la calidad de vida va a ser mucho mayor.

Es por ello por lo que tratar de calificar a las personas con y sin problemas de salud mental es una aproximación reduccionista, ya que se puede tener una o varias afecciones al mismo tiempo.

A pesar de que algunos autores emplean el término de normalidad frente al de salud mental, cabe recordarse que no existe una única concepción, ya que cada sociedad determina lo que se entiende por esa normalidad, ya sea en cuanto a la apariencia física o en función de otra condición, sin olvidar que biológicamente cada uno es diferente y único, aspecto que se puede observar a nivel neuronal, donde moldeamos nuestro cerebro con nuestras experiencias, la práctica y el aprendizaje, por lo que no hay dos iguales (Moonen et al., 2022).

Sin entrar en la contraposición de la normalidad frente a la salud mental, cabe señalar que en ocasiones el legislador regula en función de la “etiqueta” diagnóstica, sin entrar a realizar mayores valoraciones al respecto:

Mejoras dirigidas a los colectivos de estudiantes con necesidad específica de apoyo educativo, como la inclusión en la convocatoria de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo de una parte del alumnado con trastorno del espectro autista que, hasta entonces, no tenía acceso a estas ayudas (Exposición de motivos del Real Decreto 154/2022).

Por lo que, simplemente por tener el diagnóstico de T.E.A., el alumnado va a tener acceso a las ayudas de estudio establecidas, sin tener en cuenta que siguiendo el DSM-V (A.P.A., 2014), se le clasifica en función del nivel de su gravedad, existiendo tres niveles en este trastorno, el nivel leve es el que requiere de menos ayuda; seguido del moderado, donde la dependencia se incrementa, hasta el nivel grave en el cual la persona va a requerir de ayuda casi todo el tiempo.

Es decir, no basta solo con tener una “etiqueta” diagnóstica para poder “calificar” a la persona como paciente y con ello poder establecer las ayudas que requiere, sino que hay que atender a cada caso según sus circunstancias, edad de inicio, gravedad, evolución, pronóstico, tratamiento recibido, respuesta al tratamiento,... un sinfín de circunstancias que tienen en cuenta los profesionales de la salud que escapan al conocimiento de los legisladores, es por ello que usen términos tan amplios como el de discapacidad el cual abarca también al ámbito de la salud mental.

Son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás (artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2013).

Una vez realizada la puntualización anterior cabe señalarse que dentro de la concepción de la salud mental existe un enfoque tradicional basado en que la persona sufre una enfermedad que puede ser curada, es por ello que hace hincapié en los aspectos relacionados con la atención clínica de los pacientes donde las medidas adoptadas por el legislador van encaminadas a mejorar las prestaciones sanitarias, modernizar los hospitales y centros de salud, y aumentar el ratio de profesionales implicados ya sean psiquiatras, psicólogos y enfermeros especializados en salud mental. Por contraposición estaría en enfoque comunitario donde se entiende que el problema de salud

mental no es un problema de la persona y sus familiares, sino de la sociedad en donde se encuentra, centrando sus esfuerzos tanto en la prevención como en la inclusión del paciente y sus familiares, para ello se establecen políticas para luchar contra la discriminación y la exclusión social, con programas de fomento de la integración laboral, así como otorgando ayudas y subvenciones orientadas a que puedan hacerse cargo de los gastos de la vida diaria, en este caso la legislación se centra en aumentar los centros de orientación, capacitación e inserción de grupos vulnerables entre los que se encuentran los pacientes y familiares, e igualmente en incrementar el número de asistentes y trabajadores sociales orientados a facilitar la inclusión en la sociedad (Ruiz, 2022).

A pesar de que no son modelos contrapuestos, en ocasiones el modelo de la intervención social suele estar relegado a la “buena voluntad” de asociaciones de pacientes, haciéndose cargo sus miembros de formarse y ayudarse entre ellos, siendo en la mayoría de las ocasiones instituciones nutridas por voluntarios no profesionalizados.

Es importante señalar que el concepto de vulnerabilidad en el ámbito de la salud mental puede entenderse desde una triple perspectiva (Ministerio de Sanidad, 2020):

- vulnerabilidad clínica, en donde se determina quiénes son las personas o grupos que tienen un perfil más proclive a desarrollar determinadas patologías.
- vulnerabilidad social, en donde se tiene en cuenta los aspectos socioeconómicos de determinados colectivos o personas, así como de sus familias.
- vulnerabilidad epidemiológica, vinculado con la vulnerabilidad clínica, en donde se aborda desde la perspectiva del impacto de los pacientes en la disponibilidad de recursos del sistema de salud.

Así pues, y resumiendo lo visto en este apartado, la salud mental es un concepto complejo que ha ido evolucionando con el tiempo y donde se debe de tener en cuenta, no solo el diagnóstico, si no las características individuales, familiares y sociales para poder llevar a cabo una intervención

integral que facilite la recuperación del paciente en caso de que se pueda y en todo caso que lleve una vida con la mayor calidad de vida.

II. Políticas públicas de Salud Mental y ODS

Al igual que pasa en la legislación nacional, el concepto de salud mental no está claramente delimitado y consensuado a nivel internacional, máxime cuando el propio concepto de salud ha ido variando con el tiempo, siendo actualmente aceptada la definición de la O.M.S. (1948, p.100): “estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.

Extrapolando el concepto hacia el de salud mental esta no se ha de circunscribir a los aspectos anteriormente mencionados ya que una protección integral del bienestar psicológico de la persona debe de conllevar también una legislación encaminada a la lucha de la discriminación y exclusión social. Igualmente, y en esta línea de considerar a la salud en un sentido amplio es preciso el desarrollo de comunidades asistenciales, es decir de dotar a la sociedad de una red de apoyo y tratamiento desde el contexto comunitario; así como la promoción de la calidad de vida de las personas y familiares tanto con problemas como con riesgos de desarrollar problemas relacionados con la salud mental.

Cabe resaltarse que en España no hay una ley nacional de la salud mental, tal y como sucede en otros países como en Argentina con la Ley 26.657 sobre el Derecho a la Protección de la Salud Mental de 2 de diciembre del 2010; o en Chile con la Ley 21331 del Reconocimiento y Protección de los Derechos de las personas en la Atención de Salud Mental; si bien existe cierto nivel de reconocimiento regulado en la ley General de Sanidad especialmente en el capítulo 3:

Sobre la base de la plena integración de las actuaciones relativas a la salud mental en el sistema sanitario general y de la total equiparación del enfermo mental a las demás personas que requieran servicios sanitarios y sociales, las Administraciones Sanitarias competentes adecuarán su actuación a los siguientes principios (artículo 20, capítulo 3 de la salud mental, Ley 14/1986).

En la actualidad se está tramitando en el Congreso de los Diputados la proposición de ley número 112/000158 de 17 de septiembre de 2021 conocida como Ley de Salud Mental para ofrecer un marco normativo a nivel nacional en donde se establecen unos principios reguladores que con posterioridad tendrán que ser desarrolladas por las distintas comunidades autónomas.

En concreto, en su capítulo 1 se enuncian los siguientes derechos de las personas a la atención para los problemas de salud mental en el Sistema Sanitario, a una atención integral; de audiencia; a la no discriminación; a la autonomía de la persona con problemas de salud mental; a otorgar poderes preventivos; a una información veraz y completa sobre la propia salud mental y los tratamientos; a las decisiones compartidas; al consentimiento informado; al uso de estrategias de decisiones anticipadas; al nombramiento de las Personas Referentes; a la protección contra la iatrogenia y las intervenciones de riesgo.

A nivel internacional, la protección de la salud mental no ha estado siempre presente como se puede comprobar en el caso de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (*Millennium Development Goals*), teniéndose que esperar a la aprobación del O.D.S. para empezar a ser conocido y atendido. A, en su tercer objetivo se establece “Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades es esencial para el desarrollo sostenible”; pese a ello, todavía quedaría por definir la salud mental, constructo que ha ido evolucionando con los años hasta llegar a la concepción actual (Macaya et al., 2018).

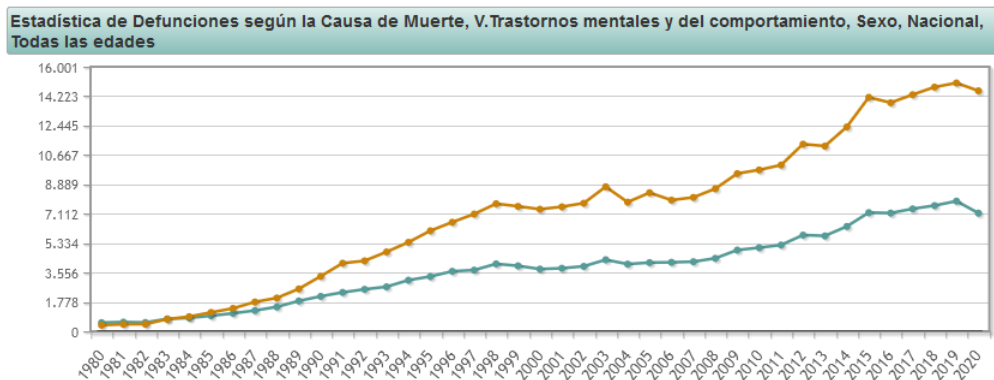
Con respecto a la salud mental en el O.D.S. cabe señalarse el objetivo 3.4 donde se establece el objetivo de reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles. Aunque a primera vista pudiese pensarse que no tiene mucho que ver, es en este rubro donde se encuentran las defunciones debidas a Trastornos Mentales y del Comportamiento (Instituto Nacional de Estadística [I.N.E.], 2022) siguiendo los criterios del CIE-11 (O.M.S., 2018).

En España lejos de ser una causa de fallecimiento anecdótica, supone solo en el 2020 la defunción de 14.547 mujeres y de 7.150 hombres, número de fallecidos que ha ido incrementándose año a año (ver Figura 1). A pesar de la contundencia de los datos presentados con respecto al incremento preocupante del número de casos sobre todo en mujeres que llegan a duplicar en los últimos años al de los hombres, y a pesar de ser un objetivo de la ODS, la proposición de ley número 112/000158 sobre Salud Mental de España no hace ninguna referencia a esta temática, lo más próximo es el tratamiento que se realiza al tema del suicidio al cual se refiere definiéndolo como “acto deliberado, voluntario y consciente realizado con la intención de quitarse la vida que acaba en muerte” (p. 8).

Es decir, en el nuevo marco normativo que se está aprobando no se atiende a ninguna causa de fallecimiento que no sea por suicidio, siendo que no necesariamente toda persona que se suicida es porque está sufriendo una enfermedad mental, aunque sí es cierto que se da mayor número de casos de intentos suicida entre aquellos que sufren trastorno límite de personalidad, esquizofrenia y trastorno bipolar (Basto, 2021), teniendo en cuenta que según la O.M.S. (2009) por cada suicidio consumado se producen entre 10 a 20 intentos de suicidio.

Figura 1.

Defunciones debidas a Trastornos Mentales y del Comportamiento en España desde 1980 hasta 2020 separado por género siendo la línea superior la correspondiente a mujeres.



Fuente: Elaboración propia basado en datos del I.N.E.

Por tanto y tal y como se ha comentado en la nueva legislación que aspira ser el marco normativo que regule los derechos y principios relacionados con la salud mental en España no se menciona esta problemática y por lo tanto no se establecen medidas encaminadas a reducir sus cifras, ni en el ámbito de la intervención ni en el de la prevención.

En el caso del suicidio en la proposición de ley número 112/000158 se indica que se trata de una prioridad mencionando que “según datos del INE para el primer trimestre de 2020, el suicidio se ha mostrado como la primera causa de muerte externa en la población española” (p. 2), en este mismo sentido se puede afirmar que se ha incrementado la tasa de mortalidad por suicidio en los últimos años, pasando del 7,53%; a un 7,79%; y a un 8,32% por cada 100.000 habitantes en 2018, 2019 y 2020 respectivamente (ver Figura 2).

Figura 2.

Tasa de mortalidad por suicidio durante el 2020 por comunidades autónomas, representando a la izquierda los hombres y a la derecha las mujeres.



Fuente: Elaboración propia basado en datos del I.N.E.

Es de destacar que durante el periodo analizado la tasa de fallecimiento entre hombres es del 12,62% mientras que entre las mujeres es del 4,18% por cada 100.000 habitantes en 2020, lo que indica que es un problema que se ve triplicado en el caso de los hombres frente a las mujeres, a pesar de ello en la nueva legislación no se hace mención a dichas diferencias ni se establecen medidas en función del género, en este caso cabría esperarse la

adopción de regulaciones encaminadas a la protección de los hombres que es la población más vulnerable ante los actos suicidas.

Entre las medidas recogidas en la propuesta de la ley de salud mental en relación con el suicidio se puede encontrar:

Se realizará investigación pública sobre el suicidio orientada a mejorar el conocimiento de los factores de riesgo y grupos expuestos a situaciones de vulnerabilidad maximizada, así como las intervenciones que pueden prevenirlo (apartado 6, artículo 28, proposición de ley número 112/000158).

Igualmente, en el capítulo tercero se desarrollan medidas orientadas a la prevención mediante la elaboración de un protocolo de prevención de suicidio (artículo 30); el registro y tratamiento de datos asociados a los suicidios (artículo 31); y la formación sobre la prevención del suicidio (artículo 32).

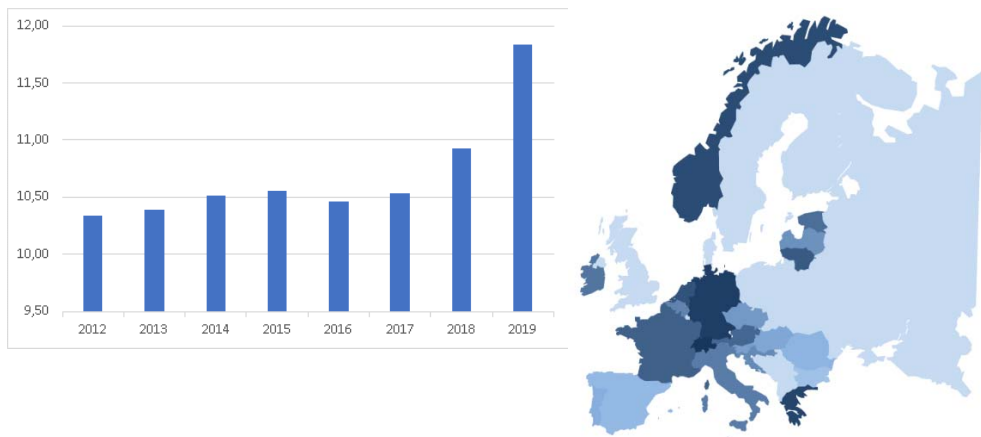
Otras de las medidas del O.D.S. con respecto a la salud mental es el objetivo 3.5 sobre “Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol”. En este sentido, aunque se considere que pueda pensar que no tiene mucho que ver con la salud mental, se trata de una categoría de trastorno comportamental recogido como trastorno por uso de sustancias según DSM-5 (APA, 2013), aspecto que no ha sido mencionado ni recogido en la propuesta de ley sobre salud mental.

Con respecto a las recomendaciones para dar cumplimiento al objetivo 3 del O.D.S., se propone incrementar la contratación del personal sanitario, en concreto en la propuesta de ley de la Salud Mental se indica. En todo caso, el Consejo Interterritorial deberá garantizar que el Sistema Nacional de Salud cuente con un mínimo de 18 psiquiatras, 18 psicólogas y psicólogos clínicos y 23 enfermeros y enfermeras especialistas de salud mental por cada 100.000 habitantes (Párrafo segundo, Apartado segundo, Artículo 26, proposición de ley número 112/000158).

Para poner en perspectiva esta propuesta cabe señalarse que España contaba en 2019 con 5.582 psiquiatras lo que equivale a 11,84 cada 100.000 habitantes, lo que supone un avance significativo con respecto a años anteriores, a pesar de lo cual está muy por detrás de países como Alemania, Grecia o Noruega, con proporciones de 27,71; 26,20 y 25,75 psiquiatras por cada 100.000 habitantes respectivamente (ver figura 3).

Figura 3.

Tasa de psiquiatras por cada 100.000 habitantes en España desde el 2012 al 2019 (izquierda) y comparación con la tasa de los países europeos en el 2019, donde a mayor oscuridad de color representa una tasa de psiquiatras por cada 100.000 habitantes (derecha).



Fuente: elaboración propia basado en datos de EuroStat

Cabe mencionarse un último punto con respecto a la perspectiva de género, cuya protección queda recogida en el objetivo cuarto de la ODS donde se aboga por que las instituciones educativas garanticen una educación inclusiva, equitativa y de calidad, atendiendo para ello a la diversidad afectivo-sexual de los estudiantes. Por su parte desde la propuesta de ley de Salud Mental se recoge en el artículo 5 que la perspectiva de género es transversal e interseccional lo que se recoge en nueve enunciados que abarca (ley número 112/000158, 2021, p. 9):

- a) El desarrollo de la escucha e intervención psicológica y social y la conceptualización de los problemas de salud mental como fenómenos relacionales y relacionados con las diferencias y desigualdades

estructurales de sexo, género, orientación sexual, identidad y expresión de género, características sexuales, clase social o etnia.

b) Una concepción integral de la salud, que entienda a la persona como un sistema dinámico, y una atención simultánea a las intersecciones entre las dimensiones psíquicas, históricas, socioculturales, biológicas y materiales de las problemáticas de salud mental.

c) Intervención en las tensiones y conflictos entre los modelos sociales históricos de género y los modelos de atención, cuidado y corresponsabilización que mediatizan la intervención asistencial y las problemáticas de salud mental (el modelo tradicional, el transicional y el contemporáneo en contraposición al modelo social igualitario).

d) La implementación de líneas de actuación para reducir o eliminar las desigualdades de género a través de la atención a la salud mental.

e) El desarrollo de servicios y recursos sensibles a las necesidades de género diferenciales.

f) El reconocimiento de los roles e identidades de género como parte del proceso de salud y de la génesis de los malestares y problemáticas de salud mental.

g) El establecimiento de relaciones asistenciales de persona a persona.

h) La superación de la patologización de las problemáticas sociales y su medicalización.

i) La identificación y el registro de los determinantes psicológicos y sociales de género, clase, etnia, diversidad funcional y su posible intersección, orientación sexual, identidad y expresión de género, características sexuales y la influencia en el cambio.

III. Conclusiones

Si algo hay que resaltar de lo comentado hasta el momento es primeramente sobre la ausencia de una legislación nacional en cuanto a la salud mental se refiere, lo que refleja una realidad de considerarla como “problema secundario”, cuando ya desde la O.M.S. se llevaba advirtiendo de que sería un problema a nivel mundial a tenerse en cuenta.

La pandemia actual del COVID-19 no ha hecho más que aumentar la presencia de problemas mentales, lo que ha llevado a algunas comunidades a legislar casi de urgencia; y a otras comunidades a revisar sus planes relacionados con la salud mental, los cuales tenían una escasa aplicación debido a que casi no se le asignaban fondos, y todo ello sin que exista un marco normativo a nivel nacional sobre salud mental.

Actualmente se está debatiendo para su aprobación la primera ley de salud mental a nivel nacional en donde se espera establecer las bases y los mínimos por los que se han de regular las comunidades enunciando principios y derechos de los usuarios.

Tal y como se ha comentado, existen dos aproximaciones a la intervención en el ámbito de la salud mental que no son excluyentes entre sí, aquella aproximación más clínica, en donde se entiende la falta de salud mental asociado a una enfermedad o trastorno mental, y por lo tanto debe de diagnosticado y tratado para curar a la persona, en donde las medidas se encaminan a mejorar el ratio y la formación de los profesionales implicados, tanto psiquiatras, psicólogos clínicos y enfermeros especializados. Es en esta línea por la que aboga la nueva ley de salud mental.

La segunda opción, que como se comenta no es excluyente es la de entender que se trata de un problema social, y es a través de este mecanismo mediante el que se puede prevenir y paliar sus consecuencias. Si bien en la legislación a nivel nacional existen algunas medidas encaminadas a garantizar unos ingresos mínimos a personas afectadas con algunos problemas de salud mental; e incluso la concesión de ayudas públicas, estas iniciativas no están recogidas en la propuesta de ley de salud mental, igualmente no se menciona ni tiene en cuenta el incremento del ratio y la formación de los profesionales relacionados con el ámbito de la intervención social, como trabajadores sociales o psicólogos sociales.

Dos abordajes que se complementan ya que en el primer caso se trata de reducir o curar el problema de salud mental de la persona, y en el segundo caso se trata de prevenir la discriminación, aislamiento, y pérdida de empleo e ingresos que suelen llevar asociados algunos de estos trastornos y enfermedades mentales.

Dos abordajes que requieren de un reconocimiento a nivel legislativo, que lleve asociado a un compromiso en cuanto a recursos materiales y humanos, y todo ello acompañado de un presupuesto adecuado, ya que, si no, la ley incluso antes de ser aprobada vería mermada sus posibilidades de éxito.

Con respecto a los objetivos de los O.D.S. indicar que la propuesta de ley de salud mental recoge algunos de los objetivos, pero no todos, por ejemplo, en cuanto a la reducción del número de fallecidos asociados a la salud mental, no se tiene en cuenta en la nueva ley, más allá de aquellos relacionados con el suicidio.

A pesar de las críticas anteriores es preferible tener un marco normativo donde se establezcan los principios rectores y derechos que deberán de respetar y desarrollarse mediante normativa autonómica, incluso cuando la propuesta de ley es mejorable y desconoce algunos de los objetivos de los O.D.S.

Referencias

Asociación de Psiquiatría Americana (2014). *DSM-5, Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales*. Panamericana.

Basto, A. Y. P. (2021). Intentos de suicidio y trastornos mentales. *Revista Habanera de Ciencias Médicas*, 20(4), 1-9.

Instituto Nacional de Estadística (2022). *Lista reducida de causas de muerte CIE-10 y su correspondencia con la CIE-9*.

Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad. *Boletín Oficial del Estado*, 281, de 20 de noviembre de 2014.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-11992>

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. *Boletín Oficial del Estado*, 102, de 29/04/198 <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10499>

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado*, 281, de 24 de noviembre de 1995.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

Macaya Sandoval, X. C., Pihan Vyhmeister, R., y Vicente Parada, B. (2018). Evolución del constructo de salud mental desde lo multidisciplinario. *Humanidades Médicas*, 18(2), 338-355.

- Ministerio de Sanidad. (2020). Equidad en Salud y COVID-19. Análisis y propuestas para abordar la vulnerabilidad epidemiológica vinculada a las desigualdades sociales. Madrid, España.
- Moonen, J. E. F., Nasrallah, I. M., Detre, J. A., Dolui, S., Erus, G., Davatzikos, C., Meirelles, O., Bryan, R. N., & Launer, L. J. (2022). Race, sex, and mid-life changes in brain health: Cardia MRI substudy. *Alzheimer's & Dementia: The Journal of the Alzheimer's Association*. <https://doi.org/10.1002/ALZ.12560>
- Organización Mundial de la Salud (1948). Constitución de la Organización Mundial de la Salud http://www.who.int/gb/bd/PDF/bd46/s-bd46_p2.pdf
- Organización Mundial de la Salud (2009). Prevención del suicidio, un instrumento para policías, bomberos y otros socorristas de primera línea. In Asociación Internacional para la Prevención del Suicidio IASP. Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias.
- Organización Mundial de la Salud (2018). *CIE-11 - Estadísticas de morbilidad y mortalidad*. Clasificación Internacional de Enfermedades, <https://icd.who.int/browse11/l-m/es>
- Real Decreto 154/2022, de 22 de febrero, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2022-2023, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. *Boletín Oficial del Estado*, 46, de 23 de febrero de 2022. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-2852>
- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. *Boletín Oficial del Estado*, 289, de 3 de diciembre de 2013. <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12632>

Ruiz, A. S. (2022). Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud (2022-2026) Aproximación al documento y valoración crítica. *Revista Clínica Contemporánea*, 13(7), 1-9. <https://doi.org/10.5093/cc2022a7>

Capítulo 3. Infancia y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Una mirada desde el Derecho civil

Dra. Francisca Ramón Fernández
Universitat Politècnica de València

I. Introducción

Según el Plan de acción de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia de 1990 “No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo del niño, de quien dependen la supervivencia, la estabilidad y el proceso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana” (Unicef, 2006).

La Convención de los Derechos del Niño es un instrumento internacional de aplicación por parte de los gobiernos, y que recogen los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de todos los niños. Contiene tres protocolos que la complementan (Unicef, 2006):

- a) El protocolo relativo a la venta de niños y la prostitución infantil;
- b) El protocolo relativo a la participación de los niños en conflictos armados;
- c) El protocolo relativo a un procedimiento de comunicaciones para presentar denuncias ante el Comité de los Derechos del Niño.

La infancia representa un colectivo vulnerable en el que los derechos deben ser protegidos especialmente (Binazzi et al., 2019; Cardoso, 2019; Espinosa, 2019). En este estudio se propone analizar las medidas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados de forma directa con la infancia, así como las principales metas a alcanzar, determinando los instrumentos legislativos actuales para llevarlo a cabo. Para ello, la metodología que vamos a utilizar será el análisis de la doctrina y la legislación actualmente vigente, así como determinar cuáles son los problemas y conflictos que nos podemos encontrar principalmente en un mundo marcado por la tecnología en el que los peligros a través de las redes no están suficientemente contemplados en las normas. Aspectos como la

violencia digital, el metaverso y la inteligencia artificial serán los pilares para determinar si es preciso acometer en el futuro un marco legislativo mucho más preciso y ceñido a dichos aspectos. Una vez analizadas estas principales cuestiones, concluiremos el trabajo con algunos aportes para la reflexión formulando algunas directrices de interés para la comunidad científica internacional.

II. Una mirada atrás: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron aprobados en el año 2000 por los líderes de los 189 países que, bajo los auspicios de Naciones Unidas, firmaron la Declaración del Milenio con el ánimo de «no escatimar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema (Palacián, 2021).

Se establecieron 8 objetivos:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
2. La enseñanza primaria universal;
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer;
4. Reducir la mortalidad infantil;
5. Mejorar la salud materna;
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En junio de 2012, se celebró en Río de Janeiro la conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Esta conferencia supuso el comienzo del proceso que culminó en septiembre de 2015 con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la línea, aunque ampliada, del trabajo que ya se había realizado con los ODM. Estos ODS son la base de la agenda mundial de desarrollo de 2015 a 2030 (Palacián, 2021).

III. La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en relación con la Infancia

Se establecen 17 ODS que la comunidad internacional tiene que alcanzar para todas las personas, haciéndolo de una forma sostenible y con equidad. Son 17 objetivos divididos en 169 metas y evaluables gracias al establecimiento de 232 indicadores específicos, y se basan en los logros de los ODM.

Se diseña una hoja de ruta para los derechos de la infancia (Martos, 2018). Estamos ante un colectivo vulnerable que necesita una especial protección.

Los ODS promueven los derechos de la infancia. El desarrollo sostenible es fundamental para las generaciones futuras. Los cambios en el planeta redundarán en beneficio de la infancia. Hay que tener en cuenta que 9 ODS nombran y se relacionan directamente con la infancia y son los siguientes:

- Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo;
- Objetivo 2: Poner fin al hambre;
- Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades;
- Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos;
- Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas;
- Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos;
- Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países;
- Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles;
- Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos;
- Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas;
- Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Vamos a verlos con detalle.

El ODS 1. Se trata de poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. El riesgo de pobreza en niños y niñas es evidente. En muchos núcleos donde conviven niños y niñas hay una falta de recursos esenciales. Es necesario establecer mecanismos de protección social. Evitar la desprotección tanto en el ámbito de la vivienda, como de los recursos esenciales para la vida.

El ODS 2. Se trata de poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Junto con este propósito de evitar el hambre en el mundo, también hay que incrementar la seguridad alimentaria, así como una mejora de la nutrición. Del mismo modo, evitar el retraso en el crecimiento de la infancia, incrementar la eliminación de las plagas. Consumir alimentos sanos y nutritivos. Uno de los principales problemas que se plantean es en relación con las variedades vegetales y su protección y la posibilidad de patente, ya que de esta forma no se alcanzaría el ODS mencionado, al suponer una restricción alimentaria (Ramón, 2020a; Ramón, 2021b).

También se pone en relación con los productos de proximidad y la protección de los espacios como es el caso de la Huerta (Ramón, 2020c), ya que el consumo de productos saludables y respetuosos con el medio ambiente (Ramón, 2020c) se relaciona no solo con este ODS, sino también con el ODS 3 que veremos a continuación.

El ODS 3. Este objetivo referido a la salud y bienestar trata de garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Se trata de evitar la obesidad y sobrepeso para evitar enfermedades (diabetes, cardiovasculares), fomentando una dieta saludable mediante el consumo de frutas y verduras, el ejercicio de forma periódica, y evitar la vida sedentaria.

El ODS 4. Respecto de la educación de calidad, se trata de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Ello se traduce en evitar el abandono escolar, y adaptar el aprendizaje a los colectivos con necesidades especiales.

La inteligencia artificial puede facilitar ese aprendizaje adaptado, siempre y cuando se supere la brecha digital, y los algoritmos no promuevan las desigualdades.

El ODS 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas es otro de los ODS que se relacionan con la infancia. Se trata de erradicar cualquier tipo de violencia, establecer la igualdad de oportunidades y propiciar el empoderamiento femenino. Uno de los problemas principales es la migración de este colectivo especialmente vulnerable (Binazzi, 2019). También en el ámbito de la identidad de género (Ramón, 2017; Mercado, 2021).

El ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos se relaciona con el ODS referido al trabajo decente y crecimiento económico. Se debe evitar el desempleo en la juventud, procurar un trabajo adecuado y decente, y adaptar el trabajo a las capacidades del sujeto.

El ODS 10. La reducción de las desigualdades es otro de los ODS que se aplican también en el ámbito infantil. No hay que olvidar que existen hogares de niños/as ricos, y hogares de niños/as pobres y que es preciso una redistribución de los recursos y procurar una nivelación de la riqueza, para evitar desigualdades económicas y sociales.

El ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles es otro de los ODS a tener en cuenta en el ámbito de la infancia. Hay que procurar que los niños y niñas vivan en un entorno no contaminado, en viviendas adecuadas para vivir, que sean habitables y eliminar el chabolismo. La percepción de la ciudad comienza en la infancia y es por ello por lo que deben concebirse ciudades armónicas con el colectivo infantil para sensibilizarlo y evitar un hábitat poco saludable (Mileto *et al.*, 2017; González *et al.*, 2021).

El ODS 13. Respecto a la acción por el clima, urge adoptar medidas para combatir el cambio climático y sus efectos y hay que tener en cuenta la Declaración de niños, niñas, Jóvenes y la acción climática. El cambio climático supone un riesgo para los niños y niñas, y no hay que olvidar el

derecho a un medio ambiente sano, y una de las medidas es limitar el aumento de la temperatura mundial a 1,5 grados centígrados

El ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles es otro de los ODS a tener en cuenta en la infancia.

Eliminar los abusos, malos tratos, el ciberacoso, la violencia digital debe ser prioritario (Ramón, 2021a). Respecto a la protección de los menores en el texto constitucional y la limitación del uso de la informática hay que tener en cuenta tanto el Artículo 18.4: «La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos», y el artículo 39: «Los poderes públicos asegurarán la protección integral de los hijos. Los padres deberán prestar asistencia de todo orden a los hijos durante su minoría de edad. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales».

La Agenda 2030, pues, se aplica en varios ámbitos, y de forma muy específica con la meta 16.2: «Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños» dentro del Objetivo 16 de promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas. Las niñas, por su edad y sexo, muchas veces son doblemente discriminadas o agredidas. Por eso esta ley debe tener en cuenta las formas de violencia que las niñas sufren específicamente por el hecho de ser niñas y así abordarlas y prevenirlas a la vez que se incide en que solo una sociedad que educa en respeto e igualdad será capaz de erradicar la violencia hacia las niñas.

En este sentido, hay que tener en cuenta que durante los últimos meses se ha venido hablando del metaverso como un universo paralelo en el que se puede interactuar con avatares, en el que se reproduce el sistema de vida, pero mediante un escenario digital. Redes sociales tan conocida como Facebook ya han anunciado que su metaverso se va a convertir en una realidad próximamente.

Esta situación de futuro nos plantea muchas incógnitas a nivel jurídico, y especialmente en el ámbito de los menores, usuarios habituales de las redes sociales y para quienes el universo metavérsico puede resultar

especialmente atractivo, pero también muy peligro por lo que se refiere a la posibilidad de que se infrinjan sus derechos.

Recientemente se ha aprobado la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, en el que incluye dentro del concepto de violencia tanto acciones, omisiones o trato negligente que priva a las personas menores de edad de sus derechos y bienestar, y menciona de forma expresa la que se realice a través de las TIC, especialmente la violencia digital. En esta misma línea se aprueba la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía.

También la Ley 15/2021, de 3 de diciembre, por la que se modifica la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género en la que se recoge la violencia digital, refiriéndose a la que se realiza a través de redes sociales o dispositivos digitales. En esta norma se establece una excepción: las herramientas de control parental destinadas a la protección y seguridad de las personas menores de edad.

La violencia digital engloba distintas conductas, y nos podemos plantear si en el metaverso, esa conducta, aunque se realice sobre un avatar sería admisible. Hay que tener en cuenta que la interacción de los sujetos mediante avatares que representan nuestra identidad en un universo paralelo puede significar una infracción de nuestros derechos en el mundo real, si se realizan a través de conductas penalizadas, ya que en este caso se realiza un sufrimiento psicológico, ya que físico no es posible al tratarse de un mundo virtual, pero se estigmatizaría al sujeto y supondría un ataque a sus derechos fundamentales.

Nos planteamos algunas cuestiones por las que invitamos a la reflexión:

a) ¿Se dispone de una normativa eficaz para evitar la violación de los derechos de los menores en un universo paralelo como es el metaverso? Desde luego la respuesta puede ser negativa. No disponemos de un cuerpo normativo adaptado a una realidad paralela, y sería conveniente encaminar una legislación de futuro en dicho sentido.

b) ¿Las conductas sancionadas en la vida física analógica pero realizadas por medios digitales como es la violencia digital serán extrapolables en una vida digital y realizadas por esos mismos medios digitales? Las conductas antijurídicas deben ser sancionadas independientemente del plano real o virtual en que se hayan cometido. En este sentido, la legislación debe orientar la sanción a los medios digitales y no excluirlas.

c) ¿Los avatares que se utilizan en el metaverso para interactuar pueden realizar conductas punitivas causando daños psicológicos a los sujetos, teniendo en cuenta que pueden ser menores de edad? Sí, desde luego, los universos paralelos, las redes sociales pueden causar efectos negativos en los sujetos, y los menores de edad, como colectivo especialmente vulnerable, no está exento de dicho riesgo.

d) ¿Qué herramientas o medidas se establecerán en el metaverso para el respeto de los derechos contemplados en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales? Actualmente se dispone de una legislación que conocemos, pero, en el futuro ya hay propuestas legislativas, por ejemplo, en el ámbito de la inteligencia artificial que verán la luz en un futuro próximo.

La Carta de los Derechos Digitales de los niños, niñas y adolescentes de la Fundación Anar, se refiere a los Derechos de los niños en el entorno digital se vinculan con los derechos a la infancia y la adolescencia. Así, se indican los siguientes: a) Interés superior del menor; b) Derecho a la salud y a la seguridad; c) Derecho a la intimidad y a su imagen; d) Derecho a la privacidad; e) Derecho a la protección de datos personales y el derecho al olvido en redes sociales; f) Derecho al acceso a internet; g) Derecho a la información y a la educación; h) Derecho a ser oídos y escuchados; i) Derecho a la libertad de expresión; j) Derecho al ocio, al juego y a la cultura.

La Carta de Derechos Digitales del Gobierno de España, de 2021, menciona la protección de las personas menores de edad en el entorno digital. Su apartado X, relativo a la protección de las personas menores de edad en el entorno digital, dispone lo siguiente:

«1. Con arreglo a las potestades que les son propias y de acuerdo con la legislación aplicable, las personas progenitoras, tutoras, curadoras, representantes legales o personas que presten apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, velarán por que las personas menores de edad hagan un uso equilibrado y responsable de los entornos digitales a fin de garantizar el adecuado desarrollo de su personalidad y de preservar su dignidad y sus derechos fundamentales.

2. Los centros educativos, las Administraciones y cualesquiera personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades en entornos digitales en las que participen personas menores de edad están obligados, por la legislación aplicable, a la protección del interés superior de la persona menor y sus derechos fundamentales, especialmente los derechos a la intimidad, al honor y a la propia imagen, al secreto de las comunicaciones y el derecho a la protección de datos personales. Deberá recabarse su consentimiento, si es mayor de 14 años, o el de sus representantes legales, para la publicación o difusión de sus datos personales o su imagen a través de servicios de redes sociales.

Asimismo, se promoverá la implantación de procedimientos para la verificación de la edad, el derecho a recibir formación e información adecuada y adaptada a sus necesidades sobre los entornos digitales a los que accedan y el acceso a medios para solicitar y en su caso obtener la tutela de sus derechos frente a comportamientos o acciones lesivas o ilícitas.

3. Salvo en las excepciones previstas en las leyes, están prohibidos los tratamientos de la información de personas menores orientados a establecer perfiles de personalidad en entornos digitales.

Ninguna práctica de perfilado podrá dirigirse a manipular o perturbar la voluntad de personas menores, incluido el perfilado con fines publicitarios.

4. Con arreglo a la normativa aplicable, en los entornos digitales las personas menores tendrán derecho a recibir información suficiente y necesaria sobre el uso responsable y adecuado de las tecnologías.

5. Las personas menores de edad pueden expresar libremente sus opiniones e ideas a través de medios tecnológicos, así como participar y expresar su opinión en los asuntos públicos que les afectan, conforme a los derechos que les son inherentes, incluyendo la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, de asociación y de celebrar reuniones con fines pacíficos en el entorno digital. Se potenciará el uso de las tecnologías para el pleno desarrollo de este derecho.

6. Se impulsará el estudio del impacto en el desarrollo de la personalidad de personas menores derivado del acceso a entornos digitales, así como a contenidos nocivos o peligrosos. Dicho estudio prestará particular atención a sus efectos en la educación afectivo-sexual, las conductas dependientes, la igualdad, la orientación sexual e identidad de género, así como a los comportamientos antidemocráticos, racistas, xenófobos, capacitistas, machistas, discriminatorios o propios del discurso del odio».

Otra de los problemas que plantea el acceso digital es el ciberacoso, la ciberviolencia a través de internet. Internet posibilita el acoso por diversos motivos: la facilidad de acceso y consumo de los espacios virtuales; la toma de control del agresor tanto de la esfera pública y privada del sujeto; la falta de control de la víctima, al sufrir un acoso tecnológico; el anonimato del sujeto agresor, que le permite realizar interacciones sin descubrirse su identidad; la posibilidad de realizar el acoso desde cualquier lugar, ya que no se precisa la presencialidad; y la diversas formas de realizar un acoso a través de los medios tecnológicos (Pérez, 2019; Ramón, 2018):

Uno de los aspectos a destacar es protección de datos de carácter personal. la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Cuando estamos en presencia de un menor que ha sufrido violencia de género, el tratamiento de los datos debe realizarse con especial sensibilidad, ya que debe ser informado, de forma comprensible, de qué datos se van a facilitar, y cómo va a ser el tratamiento de los mismos. Hay que conjugar el derecho a la información, el deber de información con la transparencia y la política de privacidad. Los datos protegidos pueden ser solicitados en el ámbito judicial, sanitario o de servicios sociales. Hay que indicar la importancia de la prestación del consentimiento: adelanto de la edad a los catorce años.

La violencia digital se regula en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Se incluye, pues, en esta norma la violencia digital. Es preciso una necesaria capacitación de las personas menores de edad en materia de seguridad digital. Se destaca el papel de la Agencia Española de Protección de Datos en la protección de datos personales, garantizando los derechos digitales de las personas menores de edad al establecer un canal accesible y la retirada inmediata de los contenidos ilícitos.

La regulación propuesta profundiza y completa el marco establecido en el artículo 124 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, al establecer junto al plan de convivencia recogido en dicho artículo, la necesidad de protocolos de actuación frente a indicios de abuso y maltrato, acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género, violencia doméstica, suicidio, autolesión y cualquier otra forma de violencia. Para el correcto funcionamiento de estos protocolos se constituye un coordinador o coordinadora de bienestar y protección, en todos los centros educativos.

¿Qué es violencia según la Ley Orgánica 8/2021? A los efectos de esta ley, se entiende por violencia toda acción, omisión o trato negligente que priva a las personas menores de edad de sus derechos y bienestar, que amenaza o interfiere su ordenado desarrollo físico, psíquico o social, con independencia de su forma y medio de comisión, incluida la realizada a través de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente la violencia digital.

El artículo 1.2 de la Ley Orgánica 8/2021 establece que:

«A los efectos de esta ley, se entiende por violencia toda acción, omisión o trato negligente que priva a las personas menores de edad de sus derechos y bienestar, que amenaza o interfiere su ordenado desarrollo físico, psíquico o social, con independencia de su forma y medio de comisión, incluida la realizada a través de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente la violencia digital.

En cualquier caso, se entenderá por violencia el maltrato físico, psicológico o emocional, los castigos físicos, humillantes o denigrantes, el descuido o trato negligente, las amenazas, injurias y calumnias, la explotación, incluyendo la violencia sexual, la corrupción, la pornografía infantil, la prostitución, el acoso escolar, el acoso sexual, el ciberacoso, la violencia de género, la mutilación genital, la trata de seres humanos con cualquier fin, el matrimonio forzado, el matrimonio infantil, el acceso no solicitado a pornografía, la extorsión sexual, la difusión pública de datos privados así como la presencia de cualquier comportamiento violento en su ámbito familiar».

Uno de los fines de la Ley Orgánica 8/2021 es establecer los protocolos, mecanismos y cualquier otra medida necesaria para la creación de entornos seguros, de buen trato e inclusivos para toda la infancia en todos los ámbitos desarrollados en esta ley en los que la persona menor de edad desarrolla su

vida. Se entenderá como entorno seguro aquel que respete los derechos de la infancia y promueva un ambiente protector físico, psicológico y social, incluido el entorno digital, además de la formación en materia de derechos, seguridad y responsabilidad.

Las administraciones públicas garantizarán la plena inserción del alumnado en la sociedad digital y el aprendizaje de un uso de los medios digitales que sea seguro y respetuoso con la dignidad humana, los valores constitucionales, los derechos fundamentales y, particularmente con el respeto y la garantía de la intimidad personal y familiar y la protección de datos personales, conforme a lo previsto en el artículo 83 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Específicamente, las administraciones públicas promoverán dentro de todas las etapas formativas el uso adecuado de Internet.

En cuanto al uso seguro y responsable de internet, las campañas institucionales de prevención e información deben incluir entre sus objetivos la prevención sobre contenidos digitales sexuales y/o violentos que pueden influir y ser perjudiciales para la infancia y adolescencia.

El diagnóstico y control de contenidos. Las administraciones públicas fomentarán la colaboración con el sector privado, para la creación de entornos digitales seguros, una mayor estandarización en el uso de la clasificación por edades y el etiquetado inteligente de contenidos digitales, para conocimiento de los niños, niñas y adolescentes y apoyo de los progenitores, o de quienes ejerzan funciones de tutela, guarda o acogimiento, en la evaluación y selección de tipos de contenidos, servicios y dispositivos. Así, hay que tener en cuenta el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 (Gobierno de España, 2021).

Respecto a la Agencia Española de Protección de Datos, el artículo 52 de la Ley Orgánica 8/2021 establece:

«1. La Agencia Española de Protección de Datos ejercerá las funciones y potestades que le corresponden de acuerdo con lo previsto en el artículo 47 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos

de Carácter Personal, con el fin de garantizar una protección específica de los datos personales de las personas menores de edad en los casos de violencia ejercida sobre la infancia y la adolescencia, especialmente cuando se realice a través de las tecnologías de la información y la comunicación.

2. La Agencia garantizará la disponibilidad de un canal accesible y seguro de denuncia de la existencia de contenidos ilícitos en Internet que comportaran un menoscabo grave del derecho a la protección de datos personales.

3. Se permitirá a las personas menores de edad, que así lo soliciten, formular denuncia por sí mismas y sin necesidad de estar acompañadas de una persona adulta, siempre que el funcionario público encargado estime que tiene madurez suficiente.

4. Las personas mayores de catorce años podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa de acuerdo con la normativa sobre protección de datos personales.

5. Cuando la autoría de los hechos cometidos corresponda a una persona menor de dieciocho años, responderán solidariamente con ella de la multa impuesta sus progenitores, tutores, acogedores y guardadores legales o, de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento del deber de cuidado y vigilancia para prevenir la infracción administrativa que se impute a las personas menores de edad».

La regulación en el ámbito autonómico también contempla la violencia digital. Así, podemos señalar las siguientes normas: la Ley 14/2021, de 20 de julio, y la Ley 15/2021, de 3 de diciembre, por la que se modifica la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género. La Ley 14/2021 añade la letra h al artículo 3 de la Ley 11/2007, disponiendo lo siguiente:

«h) Violencia de género digital o violencia en línea contra la mujer, que incluye todo acto o conducta de violencia de género cometido, instigado o agravado, en parte o en su totalidad, por el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como Internet, plataformas de redes sociales, sistemas de mensajería y correo electrónico o servicios de geolocalización, con la finalidad de discriminar, humillar, chantajear, acosar o ejercer dominio, control o intromisión sin consentimiento en la

privacidad de la víctima; con independencia de que el agresor guarde o no relación conyugal, de pareja o análoga de afectividad en el presente o en el pasado, o de parentesco con la víctima. Igualmente, tendrán la consideración de actos de violencia digital contra la mujer los ejercidos por hombres de su entorno familiar, social, profesional o académico.

Se exceptúan las herramientas de control parental que cumplan con la legislación vigente destinadas a la protección y seguridad de las personas menores de edad».

La Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía, que incluye cualquier forma de violencia, y menciona la violencia digital en su artículo 10: «se entiende por violencia toda acción, omisión o trato negligente que priva a las personas menores de edad de sus derechos y bienestar, que amenaza o interfiere su ordenado desarrollo físico, psíquico o social, con independencia de su forma y medio de comisión, incluida la realizada a través de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente la violencia digital».

Por último, el ODS 17. Se centra en las alianzas para lograr los objetivos, de tal forma que se fortalezcan los medios de ejecución y se revitalice la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Uno de los instrumentos son las ayudas oficiales al desarrollo y el incremento de las medidas de acción.

IV. Legislación orientada a los ODS en relación a la infancia

En este punto vamos a mencionar, sin ánimo exhaustivo la distinta legislación española que está orientada a los ODS en relación a la infancia: Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación; Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación (menciona a los menores pertenecientes a minorías étnicas); Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética; Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, y la ya mencionada Ley Orgánica 8/2021.

V. Infancia, pandemia y ODS

La pandemia ha dificultado la consecución de los ODS en los que la infancia y adolescencia participa. Se ha incrementado la pobreza y las desigualdades (Martínez, 2020). De igual modo, ha habido escasez de recursos y carencias alimentarias, y ha afectado al entorno laboral, con pérdidas de los puestos de trabajo. También en el ámbito de la educación (periodos de aislamiento, dificultades de determinados colectivos), ha producido numerosos efectos secundarios. Además, durante el periodo de confinamiento el colectivo infantil para seguir el aprendizaje debía tener acceso a internet, y ello ha supuesto una brecha digital importante. En el periodo post-confinamiento, ha sido preciso la adecuación de las instalaciones educativas para mantener el protocolo de seguridad (distancia entre personas; número de personas por aula; medidas de desinfección). Ello ha supuesto también una situación difícil de sobrellevar y que ha repercutido de forma negativa en la educación, así como en la propia salud (Ramón, 2020b).

VI. Conclusiones

La perspectiva civilista en el ámbito de la infancia en relación con los ODS es muy compleja. Varios ODS se relacionan de forma directa con este colectivo vulnerable e incluso son el germen del resto de ODS que se interaccionan con ellos. Desde el punto de vista de los derechos fundamentales, varios ODS se cohesionan para evitar el desamparo de la infancia, educación, alimentación medio ambiente, son alguno de ellos. Sin embargo, son las nuevas tecnologías el ámbito de actuación en el que el menor también sufre una desprotección y en este sentido la legislación va enfocada a lograr su protección y evitar la infracción de sus derechos fundamentales.

Desde luego queda mucho por hacer no solo en el ámbito social, sino también en el ámbito legislativo. Una legislación de futuro debe prestar atención a la inteligencia artificial, a la eliminación de la brecha digital, y al acceso a los recursos por parte de todos los sujetos, sin discriminación y posibilitando su disfrute para lograr la sintonía adecuada en un mundo cada vez más globalizado.

VII. Agradecimientos

Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D+i «Retos investigación» del Programa estatal de I+D+i orientado a los Retos de la Sociedad del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades RTI2018-097354-B-100 (2019-2022)m Proyecto de I+D+i Retos MICINN (PID2019-108710RB-I00, 2020-2022), y Grupo de Investigación de Excelencia Generalitat Valenciana “Algorithmical Law” (Proyecto Prometeu 2021/009, 2021-2024).

Referencias

- Binazzi, A. (2019). Migraciones y derechos de la niña en Europa: una mirada antropológica para la implementación del ODS5 de la agenda 2030. *Collectivus: revista de ciencias sociales*, 6(2), 13-32. <http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Collectivus/article/view/2412>
- Binazzi, A., Picornell Lucas, A. y Herrero Villoria, C. (2019). Avances y desafíos en los derechos de la infancia y adolescencia en el marco de los estándares jurídicos internacionales y de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En *VIII Congreso Mundial por los Derechos de la infancia y la adolescencia* (pp. 257-268). Wolters Kluwer.
- Cardozo Salazar, S. (2019). La infancia más vulnerable, un compromiso impostergable. *Icade: Revista de la Facultad de Derecho*, (108), 1-17. <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/12155/11294>
- Espinosa Bayal, M^a. A. (2019). El enfoque de derechos de la infancia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En *Agenda 2030: Claves para la transformación sostenible* (pp. 170-181). Catarata.

- Gobierno de España (2021). *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas* 2021-2025.
https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4ed9-9d78-d665a5d8491a/20210127_Plan_Digitalizacion_AP_2021-2025.pdf
- González García, A., Morales Hernández, A. J. y Caurín Alonso, C. (2021). Infancia y Agenda 2030: aprendiendo a percibir la ciudad desde las emociones de los escolares. *Didáctica geográfica*, (22), 97-121.
<https://didacticageografica.age-geografia.es/index.php/didacticageografica/article/view/577/564>
- Martínez García, C. (2020). El impacto de la pandemia de COVID-19 en los derechos del niño. En *La humanidad puesta a prueba: bioética y COVID-19* (pp. 255-267). Universidad Pontificia de Comillas.
- Martos, J. (2018). La Agenda 2030: una hoja de ruta también para los derechos de la infancia. *Agenda de la empresa andaluza: ideas, personas e instrumentos para dirigir la empresa*, (231), 66.
- Mercado Ramírez, M. L. (2021). Los retos de la igualdad de género en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible. *Revista Inclusiones: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, (7), 106-127.
<https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/2572>
- Mileto, C., Vegas López-Manzanares, F., García Soriano, L. y Cristini, V. (2017). Un reto: sensibilizar la infancia al desarrollo sostenible. En *JIDA 4, textos de arquitectura, docencia e innovación* (pp. 62-73). Universitat Politècnica de Catalunya.
<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/106889>
- Palacián de Inza, B. (2021). Los ODS, la infancia y la pandemia. *bie3: Boletín IEEE*, (22), 226-243.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8153027>

- Pérez Vallejo, A. M^a. (2019). Ciberacoso sexualizado y ciberviolencia de género en adolescentes. Nuevo marco regulador para un abordaje integral. *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*, (14), 42-58. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7219560>
- Ramón Fernández, F. (2017). *Menor y diversidad sexual. Análisis de las medidas de protección en el ordenamiento jurídico español para la identidad de género*. Universitat Politècnica de València. <https://acortar.link/9gBtqA>
- Ramón Fernández, F. (2018). *Menor y violencia de género: aspectos y retos jurídicos en la sociedad actual*. Tirant lo Blanch.
- Ramón Fernández, F. (2020a). *La variedad vegetal ante el avance biotecnológico y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Reus.
- Ramón Fernández, F. (2020b). El derecho a la vida y a la protección de la salud en las medidas adoptadas en España como consecuencia de la covid-19. Una reflexión sobre su oportunidad. *Estudios Constitucionales*, 18(2), 51-86. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v18n2/0718-5200-estconst-18-02-51.pdf>
- Ramón Fernández, F. (2020c). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y gestión del patrimonio cultural de la Huerta de València: la importancia del comercio de proximidad y la puesta en valor de sus bienes y recursos. La tira de contar y el Agromuseu de Vera, Valencia. *Revista jurídica valenciana. Associació de Juristes Valencians (anteriormente Revista Internauta de Práctica Jurídica)*, (36), 1-20. https://www.revistajuridicavalenciana.org/wp-content/uploads/0036_0007_01.pdf
- Ramón Fernández, F. (2021a). *Menores de edad, integración social y entorno digital: garantías y derechos en la sociedad de las nuevas tecnologías de la información y comunicación*. Universitat Politècnica de València. <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/179115/6707.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ramón Fernández, F. (2021b). La protección de la variedad vegetal ante la innovación biológica. Una reflexión sobre la patentabilidad de los vegetales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, (1), 69-101.

Unicef (2006). Convención sobre los Derechos del Niño.
<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Capítulo 4. Consideraciones sobre la transposición al derecho español de la Directiva 1023/2019 sobre reestructuración preventiva, agilización de procedimientos concursales y exoneración de deudas

Iván Martín Gómez
Universidad Católica de Ávila

I. Introducción

Está en marcha una reforma muy relevante del Texto refundido de la Ley Concursal. Se trata de transponer a nuestro derecho la Directiva 1023/2019 sobre reestructuración preventiva, agilización de procedimientos concursales y exoneración de deudas.

La reforma va dirigida, sobre todo, a introducir los llamados planes de reestructuración que sustituirán a los actuales acuerdos de refinanciación y acuerdos extrajudiciales de pagos y a reformar, para incentivar su uso, el instituto de la exoneración de deudas para personas físicas.

Una de las finalidades fundamentales que pretende el legislador con la modificación legislativa que opera la transposición, reside en la intención de fijar un marco regulatorio que posibilite conservar el valor de las empresas que se encuentran en riesgo de concurso, a través de una negociación colectiva basada en la eliminación de comportamientos oportunistas de ciertos agentes sociales, a través de medidas como el interés superior de los acreedores y el principio de prioridad absoluta que garantice el respeto de los derechos que hayan negociado antes las partes (Garcimartín, 2021).

La mayor parte de la doctrina considera necesaria, por tanto, tras la experiencia en insolvencias de grandes sociedades en los últimos años, la reforma de estos acuerdos con tres objetivos fundamentalmente: incrementar la flexibilidad en la negociación con los acreedores y en el diseño del acuerdo; evitar que aquellos que no tienen posibilidades reales de lograr soluciones utilicen esta herramienta y, aportar más seguridad jurídica a quienes estén involucrados en la negociación (Novo, 2021).

La peculiaridad de los planes de reestructuración, muy novedosa en nuestro derecho y que procede del Derecho anglosajón es que permite la vinculación a una reestructuración pre-concursal a acreedores en contra de su voluntad y no sólo financieros, incluso que una clase de acreedores de rango inferior puede vincular a una superior y también, y esto es lo más polémico, que los socios de una sociedad puedan verse obligados contra su voluntad a aceptar por la reestructuración la pérdida de su participación en el capital social.

La Directiva tiene claro que la salvación de empresas viables no puede verse obstaculizada por el derecho de sociedades. Ello es difícil de transponer a nuestro derecho porque en el Derecho de sociedades, los socios son los propietarios, pero también pueden verse desde un punto de vista economicista como los acreedores residuales (en una liquidación societaria, cobran su participación en el reparto del patrimonio resultante de la liquidación sólo después de todos los acreedores) y si estuvieran "fuera del dinero", esto es, si por la situación patrimonial de la empresa societaria su participación no tuviera valor alguno, podría decirse que la empresa ya no les pertenece y sí a los acreedores.

Según indica la doctrina, el objetivo del legislador con el anteproyecto que pretende llevar a cabo dicha transposición, reside en reforzar las herramientas pre-concursales y potenciar la alerta temprana para que las empresas no acudan al concurso en situación casi irreversible, así como fomentar el concurso de persona física o de segunda oportunidad (Saval, 2021).

Otra de las pretensiones de la reforma afecta a la exoneración de deudas, ya que se introdujo en el año 2015 en la Ley Concursal, pero su régimen es deficiente y requería una mejora técnica y un mayor alcance.

El objetivo fundamental de este trabajo reside en analizar la adecuada transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva europea en materia de reestructuración preventiva, agilización de procedimientos concursales y exoneración de deudas, atendiendo al espíritu de la norma, que persigue, según lo expuesto por la mayoría de los autores (Novo, 2021), eliminar los impedimentos que suelen encontrarse los acreedores cuando solicitan el concurso del deudor común, flexibilizar el procedimiento para que

las fases del mismo no se alarguen en exceso y, por último, reducir los recursos disponibles que suelen provocar también la dilación del proceso.

La reforma del derecho de la insolvencia, no se ha completado aún en nuestro país, a pesar de que el Real Decreto Legislativo 1/2020, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley Concursal, abordase la reordenación, clarificación y armonización del derecho vigente de forma adecuada.

Además, este Real Decreto ha significado el fundamento para transponer de manera clara y ordenada la Directiva UE) 2019/1023, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas (Directiva sobre reestructuración e insolvencia).

Sin embargo, según indica la doctrina más autorizada (Novo, 2021), esta transposición ha encontrado enormes dificultades: heterogeneidad de la Directiva; flexibilidad en cuanto a los objetivos que marca sin concretar la forma de lograrlos; elementos esenciales de la Directiva que modifica incluso determinados términos preconcursales inadecuadamente definidos; reconducción a los juzgados de lo mercantil como sedes especializadas que deben conocer todos los concursos de acreedores, etc.

Por todo lo expuesto, se expondrá de manera crítica el tratamiento doctrinal que están recibiendo en la actualidad los tres elementos principales que han de modificarse a través de la citada transposición: los planes de reestructuración, la exoneración del pasivo insatisfecho y la eficiencia del concurso de acreedores.

II. Presupuestos del pre-concurso

En el anteproyecto, se propone un cambio sustancial en la regulación de las situaciones pre-concursales, puesto que potencia la negociación entre el deudor y sus acreedores para que los pactos que se adopten satisfagan a ambas partes. A tenor de lo expuesto por la doctrina, los planes de reestructuración van a sustituir los medios que actualmente se manejan en fase pre-concursal, debido a la poca utilización de los mismos en nuestras empresas (Murillo, 2021).

A pesar de la reforma preconcursal que supone, los elementos fundamentales van a permanecer en nuestro ordenamiento jurídico: la situación de insolvencia también permite alcanzar acuerdos con los nuevos planes de reestructuración; se mantiene el inicio del periodo de negociaciones con los acreedores afectados por el plan, así como la negociación, adhesión y homologación del plan.

Con la reforma que opera el anteproyecto, se simplifica en un solo procedimiento pre-concursal teniendo acceso al mismo solamente las empresas insolventes pero que tengan viabilidad. Tiene sentido también el mantenimiento de la protección que se otorga al deudor ante los acreedores, sobre ejecuciones judiciales o extrajudiciales sobre bienes y derechos afectos a la actividad, a pesar de que se excepcione de esta regla la posibilidad de resolución de contratos interesantes para la reestructuración como los de alta dirección (Murillo, 2021).

Por su parte, los acuerdos necesarios para aprobar el plan de reestructuración también cambian a través de la reforma, ya que se requiere el voto favorable de dos tercios del pasivo de cada clase y cuando sean créditos con garantía real, se necesitará la mayoría de tres cuartos del pasivo.

Por otro lado, tal y como explica la doctrina más autorizada (Garcimartín, 2021), el anteproyecto establece un doble presupuesto al concurso: por un lado, el presupuesto objetivo, y por otro, el presupuesto subjetivo.

Esto es, en relación con el presupuesto subjetivo, el legislador incluye en los sujetos que pueden solicitar el concurso a las personas naturales, considerando como tales a los empresarios individuales y profesionales y a las personas jurídicas. El objetivo claro del legislador es ampliar la posibilidad de que cualquier tipo de deudor pueda acogerse al concurso, a fin de conseguir la viabilidad del mayor número de empresas posibles.

En cuanto al presupuesto objetivo, la norma no excluye de la posibilidad de aplicar la nueva legislación a las situaciones de insolvencia inminente o actual. Este aspecto no está previsto en la Directiva europea, sin embargo, a nuestro juicio con buen criterio, el legislador español, atendiendo a las dificultades económicas de las empresas, prevé aumentar el límite de tiempo

para la reestructuración empresarial a cualquier momento del proceso concursal siempre que la empresa sea económicamente viable.

Trataremos a continuación las modificaciones relativas a los procesos pre-concursales con elemento extranjero.

En este punto, el anteproyecto ha ajustado las normas de Derecho Internacional Privado incluidas en el Texto Refundido para garantizar la eficacia de esos procesos con terceros Estados.

Según nos indica la doctrina, se parte de la premisa general de la unidad de régimen, es decir, las normas internacionales se aplican a los procesos concursales y pre-concursales, sin embargo, se remite al órgano que lleve a cabo la interpretación de la norma la adaptación al derecho estatal, esto es, cuando la interpretación resulte difícil, será aplicable la normativa general a los procedimientos pre-concursales extranjeros equivalentes a los españoles (Garcimartín, 2021).

Además de esta regla general, se han establecido reglas especiales para que la eficacia internacional de los procesos pre-concursales que se desarrollen en España esté asegurada.

La primera está relacionada con la competencia judicial internacional para los grupos de sociedades, que implica que los tribunales españoles sólo tienen competencia frente a las sociedades del grupo que tenga el centro de intereses especiales en España. El anteproyecto ha abierto la opción de fijar un proceso reservado para las filiales extranjeras que tenga el centro de interés en España. Esta solución es excepcional puesto que el alcance se limita a los casos en los que los acreedores afectados no hayan sido dañados sin justificación (Garcimartín, 2021).

Finalmente, el anteproyecto propone la aplicación de la Ley española de forma universal para los procedimientos pre-concursales abiertos en España, no obstante, se excluye la aplicación en materia de derechos reales o de efectos sobre los contratos, cuando la norma del otro Estado no establece un procedimiento equivalente al de la Ley española.

Por lo expuesto, parece adecuado que, en esta parte de nuestra norma concursal, el legislador aproveche para adecuar estos institutos pre-concursales y sus procedimientos al efecto de lograr el cumplimiento de las normas de Derecho Internacional Privado y europeas, así como una adecuada coordinación con las normas de otros Estados.

Expondremos a continuación lo más sustancial relativo a los mencionados planes de reestructuración.

III. Planes de reestructuración

En este aspecto, la norma europea ha concedido a cada legislador estatal una gran flexibilidad para adecuar este instituto jurídico en cada ordenamiento. De esta forma, en nuestro ordenamiento jurídico se ha optado por unificar los dos modelos existentes: acuerdos de refinanciación y acuerdos extrajudiciales de pago, en un solo elemento: los planes de reestructuración.

Así mismo, el legislador estatal, entiende en esta materia, que es imposible que haya dos reestructuraciones iguales, por lo que concede una gran libertad a los acreedores manteniendo su principio de decisión mayoritaria para diseñar el plan, acompañada de una mínima intervención del juez a fin de que el proceso sea todo lo ágil y versátil posible para acoger cualquier tipo de reestructuración (Novo, 2021).

La doctrina más autorizada interpreta que, a pesar de mantener ese principio de intervención mínima del juez, es necesario el refuerzo de la fiscalización judicial de determinados aspectos como la comunicación judicial del plan de reestructuración, la prórroga de los efectos de la comunicación, o el control de la competencia judicial internacional (Garcimartín, 2021).

Otro elemento importante en relación con las facultades que se le reconocen a los acreedores reside en la posibilidad de que designen el administrador concursal.

Debe valorarse positivamente, a tenor de lo expuesto por la doctrina, la posibilidad que prevé el anteproyecto en el sentido de nombramiento por parte de los acreedores del administrador concursal, puesto que concede al

acreedor una mayor participación en los concursos express, en los cuales se le concedía al juez la facultad para estimar o no si había masa suficiente o no para los gastos del proceso y el juicio indiciario sobre acciones de reintegración, responsabilidad de terceros o calificación de concurso culpable (Forteza, 2021; Gómez, 2021).

El legislador estatal indica que, cuando no se haya nombrado administrador concursal, siendo persona física el deudor, queda habilitado para solicitar el concurso, denominado mero-declarativo, puesto que se limita exclusivamente a listar el pasivo documentado. Con esto, logra las dos finalidades pretendidas: en primer lugar, a las personas físicas se le permite el acceso a la exoneración de pasivo insatisfecho, sin necesidad de que haya un concurso y, en segundo lugar; consigue también la eliminación de las sociedades “zombis” que puedan existir (Fuentes, 2021).

Nos detendremos ahora a mencionar la adopción del acuerdo de reestructuración. La transposición de la Directiva indica que dicho acuerdo debe respetar la mayoría del límite superior de 75% del importe de los créditos o interés, en cada categoría (Sendra, 2021). No obstante, abordaremos a continuación el acuerdo extrajudicial de pagos con mayor detalle.

3.1. Acuerdo extrajudicial de pagos

A fin de contextualizar lo relativo al acuerdo extrajudicial de pagos conforme a lo previsto en nuestro ordenamiento jurídico, observamos cómo existen unos supuestos que han sido considerados como atípicos por nuestra doctrina más autorizada (Fernández Seijo, 2021).

El primer supuesto consiste, según jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, en que el acuerdo se considera que se ha intentado sin haber presentado propuesta y sin necesidad de ponderar los sacrificios que había asumido el deudor.

Es muy común también el supuesto en el que personas que no disponen de patrimonio suficiente para pagar los créditos, alcanzan el acuerdo extrajudicial de pagos de forma previa a la petición de concurso y una vez obtenido, reclaman el beneficio de pasivo insatisfecho.

Otro supuesto afecta al requisito de pluralidad de acreedores en los casos de acuerdo extrajudicial ya que, mientras no se produzca a través de la transposición una directiva que aclare esta cuestión, lo razonable para la doctrina es que en las situaciones en las que el acreedor persona física identifique un solo acreedor, procure alcanzar el acuerdo extrajudicial de pagos con independencia de que el deudor sea declarado en concurso posteriormente (Fernández Seijo, 2021).

En lo que respecta al crédito público, en los casos en los que este crédito sea determinante de la insolvencia del deudor, parece que el acuerdo extrajudicial de pagos no va a tener mucha utilidad. El deudor tendrá que intentarlo para mejorar su situación ante la exoneración del pasivo insatisfecho.

Ante idéntica situación se encuentra el deudor que sólo tiene acreedores con garantía real y acreedores públicos, puesto que tendrá que intentar el acuerdo extrajudicial de pagos con el fin de posicionarse mejor ante la exoneración de pasivos, con escasas expectativas de éxito.

Después de exponer los citados supuestos, analizando ahora la Directiva Comunitaria en relación con la incidencia que tiene sobre el acuerdo extrajudicial de pagos, tal y como nos indica la doctrina, parece que va a requerir para la aplicación de dicho acuerdo, de la existencia de insolvencia inminente para que esté legitimado el procedimiento de tramitación de dicho acuerdo. Así, el legislador europeo ha previsto la “prueba de viabilidad”, consistente en una fórmula necesaria para verificar la continuidad empresarial del empresario. Este elemento, parece necesario incluirlo en nuestro ordenamiento jurídico, con el fin de que la viabilidad tenga rigor y otorgue confianza a los acreedores.

Según indica la doctrina, podría articularse mediante un doble control: admisibilidad por el órgano tramitador, y continuidad mediante informe del administrador que haya designado el órgano tramitador.

En relación con la suspensión de las ejecuciones, la Directiva comunitaria parte del principio de que, para favorecer las negociaciones de un plan de reestructuración, el deudor ha de conseguir una suspensión de las ejecuciones singulares seguidas contra él. No obstante, establece también

que se excluyan determinados créditos y pide a los Estados que quede adecuadamente justificada dicha exclusión.

En la transposición de esta parte a nuestro derecho, parece razonable, según entiende parte de la doctrina, que se debe adoptar la postura de suspender la ejecución de todas las ejecuciones singulares puesto que habrá un número pequeño por estar en situación de insolvencia inminente (Sendra, 2021).

Con relación al administrador, la Directiva establece una figura nueva como es la del administrador en materia de reestructuración. Esta figura debe ser designada siempre que el procedimiento prevea una suspensión de las ejecuciones singulares. Este administrador deberá tener una formación multidisciplinar para conocer de aspectos económico-financieros, así como legales para verificar la viabilidad de las propuestas, de igual modo que la legalidad del acuerdo y el cumplimiento de la normativa.

Este administrador puede ser también administrador concursal en otros procedimientos, tendrá un régimen de incompatibilidades similar al del administrador concursal y será retribuido de manera proporcional a la consecución del procedimiento y acorde a los activos, trabajadores, pasivos, etc. (Sendra, 2021).

Por lo tanto, se precisa ver el tratamiento dado por la doctrina a las opciones que ofrecen los planes de reestructuración con respecto al convenio concursal y la necesidad de hacer el procedimiento concursal más ágil y eficiente.

El consentimiento del deudor en el plan de reestructuración es exigido en la Directiva comunitaria, pero los Estados miembros podrán imponer un Plan de reestructuración sin el consentimiento del deudor si no se trata de una PYME. Frente a este plan, en el anteproyecto es necesario contar con el consentimiento del deudor para que el convenio sea aprobado judicialmente, es decir, no sirve solamente con mantener una conducta pasiva sin pedir la liquidación como está previsto actualmente, sino que hace falta aceptación expresa (Pérez-Crespo, 2021).

Con respecto a lo que pueden hacer los socios, en relación con el plan de reestructuración, la Directiva establece que han de estar protegidos los intereses de los socios, pero no pueden obstaculizar sin justificación, planes de reestructuración para dar viabilidad a la recuperación del deudor. Para lograrlo, propone a los Estados, por un lado, considerar a los socios como un acreedor más y de esta forma, no precisar de su consentimiento para la aprobación del plan; o, por otro, excluirles del derecho a voto del plan como acreedor afectado, pero fijando medidas que impidan al socio oponerse a los acuerdos.

De esta forma, en nuestro ordenamiento, el anteproyecto ha escogido la segunda propuesta europea, es decir, manteniendo el principio de neutralidad organizativa de los procedimientos concursales respecto a la distribución de competencias: los socios no son una clase de acreedores. Sin embargo, se establecen pautas especiales para la junta general en cuestiones de plazo, convocatoria, quorum de adopción de acuerdos...que faciliten la celebración del acuerdo (Pérez-Crespo, 2021).

En relación al convenio, el anteproyecto incluye una única novedad respecto a lo establecido en el vigente Texto Refundido, con tres aspectos importantes: primero, habilita una ampliación de capital por compensación de créditos aunque, según considera la doctrina, las nuevas acciones poseen un derecho singular; segundo, la norma no prevé mecanismos de ejecución sustitutoria en defecto de actuación de los administradores, aunque la doctrina considera que no debería haber problema en que la ejecución del convenio se lleve a cabo con acuerdo de la junta. (Pérez-Crespo, 2021).

3.2. Contenido del plan de reestructuración

Para hacer una aproximación a los planes de reestructuración, destacaremos que, de igual forma que sucede con los vigentes acuerdos de financiación, no existe la obligación de someterlos a aprobación judicial salvo excepciones como: cuando se pretenda que sus efectos alcancen también a acreedores que no hayan votado a favor del plan o a los socios de la sociedad deudora que no hayan aprobado el plan; o cuando, se intenta

proteger la nueva financiación y los actos y operaciones que se realicen en cumplimiento del plan.

Es por ello, que la doctrina más autorizada nos remarca una serie de aspectos que merecen especial atención (Niño, 2021):

El pasivo del deudor, según se configura en la Directiva comunitaria, formará parte junto con cualquier elemento del activo del objeto del plan, por ese motivo se denomina plan de reestructuración y no acuerdo de refinanciación; los socios pasarán a ser acreedores de un tipo a los cuales puede afectarles el plan; se concibe el acreedor disidente y que puede impugnar judicialmente el plan, los ausentes, los que se abstengan y los que no hayan votado a favor del mismo; la financiación interina como la nueva financiación quedarán protegidas por la anti reintegración concursal.

En la propia Directiva europea se faculta a los Estados para que, en su regulación, algunas categorías de acreedores, no se vean afectadas por las herramientas de reestructuración, como son: créditos de trabajadores presentes y futuros trabajadores; obligaciones de alimentos por relaciones familiares y créditos derivados de la responsabilidad extracontractual del deudor. Esta facultad ha sido acogida por el anteproyecto, aunque excluyendo los créditos laborales citados de los contratos de alta dirección.

Otro aspecto importante es que, las transmisiones operativas, es decir, de activos, o de empresa, han de hacerse sin la protección de la norma concursal para las transmisiones de unidades productivas, esto es, se ajustarán a lo previsto en la normativa aplicable en cada materia: civil, fiscal, laboral, mercantil, etc. (Pérez-Crespo, 2021).

En cuanto al convenio, no se identifican claras modificaciones salvo la modificación relativa a las mayorías necesarias para aceptar las propuestas de convenio, es decir, se han mantenido el contenido de las propuestas de convenio, las propuestas de convenio con contenido alternativo y las propuestas de convenio con conversión de créditos que ya figuraban en el Texto Refundido de la Ley Concursal.

Tal y como nos indica la doctrina más autorizada, el convenio tiene que incluir una propuesta de quita y espera para determinados acreedores, así como una propuesta alternativa que resulte aplicable para otro tipo de acreedores, estableciendo de esa forma un valor a una clase de acreedores que se satisfacen mediante la entrega de activos financieros (Gutiérrez Gilsanz, 2015).

Se incluye en el convenio la prohibición prevista en el artículo 318.2. del anteproyecto, es decir, debido a que al acreedor público no se le podía proponer una alternativa ya que el crédito público tiene unas prerrogativas especiales. Esto es así puesto que los derechos de los poderes públicos en relación con el deudor no pueden ser modificados por particulares. Igualmente, se incluyen los créditos laborales en la misma prohibición, pero de forma más dudosa.

Se incluye, sin embargo, en el apartado 3 del artículo 318 del anteproyecto, el pago inmediato, en cuanto el convenio sea eficaz, de las cuotas de la Seguridad Social a cargo del empresario; de tal forma que le otorga un estatus por encima incluso de los privilegios concursales establecidos por la norma. El resto de límites del convenio continúan igual que en el Texto Refundido de la Ley Concursal (Pérez-Crespo, 2021).

Para dar cumplimiento a la finalidad perseguida por la directiva de agilizar los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, el anteproyecto expone dos problemas: es necesario agotar la determinación de la masa activa y pasiva para continuar, lo que tiene el inconveniente de que esta fase puede durar años y perder la empresa su viabilidad si hay muchas impugnaciones.

Al objeto de ofrecer una solución, se cambia el procedimiento de junta, por el procedimiento escrito que podrá tener lugar con independencia de la disponibilidad del juez; y la presentación del informe provisional, la cual abre el plazo para la presentación del convenio por el deudor o los acreedores.

Otro aspecto novedoso en el anteproyecto acerca del Convenio es que se desvincula la fase común de la tramitación de incidentes contra los créditos e inventario.

La adhesión de los acreedores a más de una propuesta de convenio es posible y cabe, asimismo, la oposición a la propuesta que es necesaria para que, aquellos acreedores que no se pueden adherir, puedan formular oposición a la aprobación del concurso por parte del juez (Pérez-Crespo, 2021).

De igual forma, para lograr una mayor eficacia del proceso, la resolución estimativa de la oposición tiene el único contenido de rechazar el convenio comenzando la liquidación de oficio.

Por último, la propuesta de modificación del convenio como regla general del concurso es una competencia exclusiva del deudor y en cuanto al aspecto objetivo de la modificación, puede afectar a la totalidad del convenio o ser una modificación parcial. A nivel formal, la propuesta tendrá que llevar una relación de los créditos concursales satisfechos, pendientes de pago y justificación del riesgo de incumplimiento.

En lo que respecta al procedimiento, ha de tramitarse según lo previsto en la norma concursal y no se precisa del administrador concursal, por lo que el deudor deberá aportar para verificación las adhesiones en el juzgado.

Como últimos efectos del incumplimiento, es preciso hacer mención de que los créditos contraídos por el deudor durante el periodo de cumplimiento del convenio pasan a ser créditos concursales, no créditos contra la masa y, además, hay un nuevo plazo para la aplicación de las acciones de reintegración, que será de dos años anteriores a la apertura de la liquidación por incumplimiento (Pérez-Crespo, 2021).

3.3. Cuestiones procesales de los planes de reestructuración

Los principales aspectos procesales de estos planes que han sido tratados por nuestra doctrina han sido tres: confirmación de la formación de las clases de acreedores, incidente contradictorio de oposición previo a la homologación; y la impugnación de la homologación. Parece que el legislador ha priorizado en el anteproyecto la seguridad jurídica en detrimento de la celeridad procesal de estos instrumentos (Niño, 2021).

El criterio que establece las clases de acreedores en el anteproyecto es el de interés común, es decir, los que tengan un interés común en el concurso, formarán parte de una clase, y tendrán este tipo de interés cuando ocupen el mismo orden de pagos en la Ley concursal. Sin embargo, la Ley también prevé que haya acreedores de un mismo rango que formen una clase independiente, si existen razones que justifiquen dicha clase separada. Un acreedor que formará una clase independiente es el acreedor con créditos con garantía real sobre bienes del deudor.

El deudor o los acreedores que vayan a resultar afectados que supongan un 50% del pasivo, podrán pedir la verificación de las clases de acreedores al juez junto con prueba documental. El juez resolverá en sentencia irrecurrible y dicha resolución confirmando las clases confirmadas, provocará que no se pueda impugnar el plan, alegando la ausencia de formación de las clases (Niño, 2021).

En relación con la oposición frente al plan de reestructuración, se prevén en el anteproyecto, una oposición previa a la aprobación del plan y otra posterior. De esta forma, cualquier afectado por la aprobación judicial del plan de reestructuración, estará legitimado para oponerse antes de la misma, fundamentando tal oposición en idénticos argumentos que para la impugnación del acto de homologación. El procedimiento exige demanda completa con proposición de medios de prueba y solicitud de vista oral, que se admitirá a través de providencia. La resolución de la oposición se hará a través de sentencia irrecurrible.

En lo que respecta a la impugnación del auto de homologación, la aprobación del plan de reestructuración se hace a través de auto y no de sentencia, por tanto, queda homologado por el juzgado de lo mercantil competente. Ese auto se publica en el Registro Público Concursal y puede ser impugnado mediante recurso de apelación ante la Audiencia Provincial que lo admitirá a trámite o no.

En este punto, se produce una novedad con respecto al régimen actual ya que, contra el auto de inadmisión de la impugnación cabe recurso de queja. Una cuestión que no está prevista en la ninguna impugnación devolutiva, tal

y como nos indica la doctrina (Niño, 2021). Las sentencias de las Audiencias Provinciales van a permitir criterios de interpretación más sólidos.

En relación con los motivos que encontramos para impugnar y para incluir en el fundamento de la impugnación, sólo se exige que exista uno de ellos a fin de que sustente el recurso y serán el deudor, el acreedor y los socios los facultados para interponerlo.

La doctrina más autorizada nos describe varias posibles situaciones de impugnación (Niño, 2021):

Los acreedores que hayan votado en contra del plan de reestructuración, podrán presentar el recurso por: infracción de los requisitos legales de comunicación, contenido y forma del plan, infracción en reglas de voto y mayorías, que no haya probabilidad de insolvencia o actual, que el plan no suponga la viabilidad del deudor, que la reducción del valor de los créditos sea claramente superior a la que asegure la viabilidad del deudor y que el plan de reestructuración provoque que los acreedores impugnantes obtengan con el plan un pago de su crédito menor al que obtendrían como cuota de liquidación.

Otras causas previstas en el anteproyecto en relación a la impugnación por parte de los acreedores que no hayan aprobado el plan, serán: que no se cumplan los requisitos de forma y fondo; que no haya sido aprobado por las clases de acreedores que se requieren; que una clase vaya a recibir derechos o acciones superiores al valor de sus créditos; que la clase a la que pertenezca el acreedor vaya a recibir un trato menos favorable que otras clases del mismo rango y que, la clase del acreedor, vaya a recibir acciones por un valor inferior al importe de sus créditos.

Cuando haya acordado la resolución de un contrato cuyas obligaciones no se hayan cumplido, se podrá impugnar porque esa resolución no se requiera, para garantizar la reestructuración y, también, en el caso de que la indemnización por resolución no sea apropiada.

Es preciso indicar, finalmente, que la admisión a trámite del recurso no va a suspender la ejecución del plan de reestructuración desde que ha sido homologado. Igualmente, la sentencia estimatoria del recurso presentado

surtirá efectos sólo para el que la impugne, salvo que, se impugne por vulneración de normas de mayorías o formación irregular de clases de acreedores, en cuyo caso revocará el auto de homologación y el plan resultará ineficaz para todas las partes (Niño, 2021).

IV. Exoneración del pasivo insatisfecho

Para la producción normativa europea que regule este aspecto concreto, el legislador contó con varios modelos vigentes en la regulación de los Estados miembros que es importante mencionar con carácter previo: el modelo de mercado propio de países anglosajones, que entiende la insolvencia como un producto del mercado y el sobreendeudamiento como consecuencia del capitalismo; el modelo de responsabilidad vigente en Alemania, Austria,...consistente en que se concede al deudor un periodo de tiempo para acreditar el pago de sus deudas para quedar exonerada una parte de la deuda una vez ha mostrado esa buena conducta de pago, modelo inspirador del sistema español; y por último, el modelo de merecimiento, que concede al juez la flexibilidad suficiente para decretar la exoneración considerando el comportamiento del deudor y las causas de su endeudamiento (presente en Francia, Bélgica,...).

En este contexto, la Directiva fija un modelo en el que el plan de pagos debe ser ajustado a las posibilidades económicas del deudor y considerar el interés equitativo de los acreedores (Cuenca, 2021).

Con este modelo, lo pretendido por la Directiva es que, el reconocimiento a los empresarios como endeudados de buena fe, la posibilidad de acogerse a la exoneración de deudas; que prime el uso de medios electrónicos para estos procedimientos en aras de lograr que sean eficientes, rápidos, transparentes, eficaces...; que afecten a la totalidad de la deuda del empresario, que se exonere plenamente en tres años y que la obligación de reembolso se ajuste a la situación patrimonial y le permita iniciar una nueva actividad (Puigcerver, 2022).

Otro objetivo que pretende la Directiva Europea reside en que los procedimientos de exoneración de deudas sean ágiles, previsibles y eficaces. Para lograrlo, según el legislador europeo, debe hacerse mediante la formación específica de jueces o autoridades administrativas. De esta

forma, la Directiva exige a los Estados miembros que las autoridades competentes para conocer de los procedimientos de exoneración estén formadas y que los procedimientos sean ágiles (Puigcerver, 2022).

Es sabido entre los expertos en materia concursal que la tramitación de los concursos por juzgados diferentes en nuestro país ha traído problemas. Según establece nuestro Texto Refundido, los concursos de persona natural no empresaria, son conocidos por los juzgados de primera instancia, lo que ha provocado que se tramiten de forma lenta y deficiente por no tener la formación adecuada, así como el conocimiento sustantivo y procesal de la materia.

La Directiva, por su parte, no da tratamiento a las personas naturales no empresarias, por lo que la unidad jurisdiccional para todos los concursos no parecía necesaria incluirla en la norma de transposición a nuestro derecho de esta cuestión.

Para mejorar la eficiencia del proceso, y en relación con los administradores, la Directiva se ocupa de cuatro elementos fundamentales (Puigcerver, 2022):

Los Estados deben garantizar que los administradores están adecuadamente formados para realizar sus tareas en materia de exoneración de deudas, aunque concede libertad para que fijen cuando han de acreditar esa formación y quién debe impartirla.

El segundo elemento, a tenor de lo expuesto por este autor, la designación, revocación y renuncia del administrador, ha de hacerse a través de un procedimiento claro y justo, teniendo los Estados libertad para su diseño.

Los Estados deberán fijar la forma de retribuir a los administradores acorde a su función y con la finalidad de incentivar la eficiencia.

También tienen la obligación los Estados de fijar mecanismos de supervisión de la eficiencia, independencia y responsabilidad de los administradores.

Pasaremos a continuación a analizar los principales aspectos sobre las previsiones de la Directiva expuestas, en relación con la exoneración del pasivo insatisfecho, que aparecen incluidas en el anteproyecto de transposición de la Directiva.

4.1. Consideraciones generales

Alguna de las propuestas doctrinales en la discusión del anteproyecto (Novo, 2021), pasaban por establecer que el mismo plan de pagos acordado en la negociación previa, sea el que se presente en el procedimiento concursal y que se intente obtener un acuerdo extrajudicial con los acreedores para que no crezca el atasco judicial.

Así mismo, se ha propuesto por parte de la doctrina (Novo, 2021), la fijación por parte de la Directiva de un doble camino para la exoneración del deudor en función de su situación, es decir, exoneración automática y directa o exoneración después de cumplir el plan de pagos; no obstante, precisa de claridad en la aplicación práctica de la norma puesto que, aunque se emplee en otros ordenamientos, puede resultar complejo en nuestro sistema.

Esta complejidad viene derivada de la consideración de la exoneración como restrictiva y poco accesible para sus destinatarios puesto que el deudor que no disponga de recursos para abonar las cantidades queda fuera del sistema.

Según la doctrina (Cuenca, 2021), se ha de incentivar por parte del legislador la declaración temprana del concurso con masa activa suficiente para atender los pagos acordados con los acreedores, así como los servicios profesionales del gestor del concurso, puesto que no tiene sentido liquidar el patrimonio del deudor y exigir el cumplimiento del plan de pagos.

En cuanto al plazo, a pesar de haber un amplio consenso en la importancia del periodo en el que se obtiene la exoneración del pasivo insatisfecho y los niveles de creación de empleo e iniciativa empresarial, si bien el plazo aceptado es de 3 años como periodo suficiente para considerar que una empresa se liquida y el momento en el que puede reanudar su actividad por haber logrado la exoneración; no se ha logrado la armonización puesto que se establecen en los distintos Estados, diferentes fechas en las que empieza

a computar el plazo, en función de si el concurso finaliza por liquidación o por cumplimiento del plan de pagos.

La doctrina ha considerado de manera positiva la inclusión de un precepto en la Directiva que permite a los Estados fijar los medios necesarios para que las autoridades judiciales o administrativas puedan verificar si el empresario ha cumplido con sus obligaciones necesarias y puede acogerse a la exoneración de deudas (Cuenca, 2021).

Un aspecto que debe dejar clara la norma de transposición de la Directiva en este sentido es, si el juez puede decretar la exoneración sin tener que esperar a que hayan concluido todas las operaciones de liquidación. A tenor de lo previsto en la Directiva, podría tramitarse la exoneración ordinaria restante tras la liquidación, mientras esta está en curso. No obstante, en nuestro Texto Refundido de la Ley Concursal, puede entenderse que para que se decrete la exoneración ha de haber quedado satisfecho el pasivo mínimo exigido. Parece necesario, por tanto, que la norma de Transposición deje claro si es necesario esperar o no.

4.2. Pasivo no exonerable

La Directiva tiene como punto de partida la exoneración de todos los créditos, aunque concede a los Estados la opción de que se excluyan de exoneración algunos créditos por una razón justificada.

Un sector doctrinal indica al respecto que, en nuestro derecho, existe un régimen general de exoneración de deudas que tiene en cuenta los créditos contra la masa y privilegiados como créditos no exonerables y otros no exonerables en sentido estricto como el crédito público y por alimentos. Se da también un régimen especial que no exige el abono de determinados créditos como condición para obtener la exoneración, pero establece otros no exonerables en sentido estricto: los de derecho público, los privilegiados, créditos contra la masa y los créditos por alimentos (Puigcerver, 2022).

En la legislación española, en cuanto a la posibilidad de exonerar deudas por pago, hay una relación de créditos que han de ser abonados para obtener dicho beneficio y otros créditos que no son exonerables. Sin embargo, esta clasificación, no depende de la naturaleza del crédito sino de

la calificación que le otorgue el concurso. Ante esta circunstancia, la tarea de transposición de la Directiva en este aspecto ha de tender a eliminar el beneficio de exoneración por el régimen de pago para conseguir la exoneración, lo que llevará a la modificación de los no exonerables, excluyéndose los que no estén excepcionados en el artículo 23.4 de la Directiva (Puigcerver, 2022).

La doctrina coincide en que la determinación del pasivo no exonerable no está clara, ya que la previsión que realiza el artículo 23.4. de la Directiva, no ha tenido armonización entre los Estados miembros puesto que este precepto establece que cada Estado puede incluir las deudas no exonerables que considere adecuadas. Según entienden algunos autores, se deberían haber fijado unas deudas que, por imperativo de la norma europea, no fueran exonerables. Consideran que no deben ser deudas exoneradas las deudas por alimentos, las deudas por responsabilidad civil extracontractual cuando el deudor haya actuado con dolo o culpa grave, las deudas con garantía real o las nacidas con posterioridad al inicio del procedimiento concursal (Cuenca, 2021).

En lo que respecta a las deudas con las Administraciones Públicas, a pesar de ser créditos que tienen una importancia capital en la viabilidad de muchas de las empresas en nuestro país, no se indica nada al respecto en la Directiva. Por lo tanto, los Estados tendrán amplia libertad para regular en este sentido, lo que provocará una escasa armonización en esta materia. Existe, en este punto, un claro conflicto entre lo pretendido por el legislador y las interpretaciones que viene haciendo el Tribunal Supremo sobre el precepto que en la actualidad recoge este aspecto en la norma concursal vigente.

No obstante, sin entrar en el detalle del mismo, no parece muy razonable que, desde el Fondo Monetario Internacional se hayan dado recomendaciones a España en el sentido de incluir al sector público entre los acreedores dentro del proceso de reestructuración empresarial, y que, en nuestro país, muchas empresas estén destinadas a la liquidación por no cobrar los créditos de la Administración Pública. Así mismo, en nuestro ordenamiento jurídico no hay flexibilidad para exonerar el crédito público, tal

y como sí sucede en otros países de nuestro entorno más próximo; donde sí se admite la exoneración de algunos créditos públicos: tasas o impuestos.

La doctrina más autorizada propone, a nuestro juicio muy acertadamente, que el legislador español permita en la nueva norma de transposición, exonerar al menos el 50% de la deuda de carácter público, siempre y cuando el empresario haya pagado el 50% restante, de manera que se logre un desahogo para el empresario al tiempo que se consigue incentivar el pago de la deuda con los poderes públicos (Cuenca, 2021).

4.3. Excepciones a la exoneración

Uno de los aspectos más complejos para el legislador, sin duda es establecer la causa que ha llevado al deudor al sobreendeudamiento, al objeto de que el juez pueda discernir si ha existido buena fe en su gestión. De esta forma, puede fijarse un sistema valorativo, que conceda margen de maniobra al juez con unos criterios predeterminados que ha de tener en cuenta. Otra manera es fijar unos supuestos que, si concurren, van a ser determinantes de la mala fe del deudor, esto es, un sistema normativo.

En este aspecto, la Directiva deja a la elección de los Estados la decisión acerca de cuándo existe buena fe del deudor, indicando simplemente unos criterios que ayuden a fijar el concepto. Sin embargo, parece más flexible en lo que a la mala fe se refiere, ya que, ha previsto que, cuando exista mala fe del deudor, podrá acogerse a la exoneración, pero con un plazo más largo. La doctrina ha considerado que el legislador español debe establecer de forma más rígida la imposibilidad de acogerse a la exoneración, cuando se acredite la mala fe del deudor (Cuenca, 2021).

La Directiva ha optado, por tanto, por un sistema valorativo con la finalidad de que el juez no se encuentre encorsetado por unos elementos fijos de mala fe del deudor. En la transposición a nuestro derecho, la legislación vigente establece ya unos supuestos donde el concurso es culpable, no obstante, el legislador español, debería especificar, tal y como se ha mencionado, que, si se demuestra el concurso culpable, no tendrá derecho a la exoneración de las deudas.

La Directiva no ha tenido en cuenta la mala fe del acreedor, es decir, aquellas situaciones en las que, el acreedor, ha realizado un préstamo irresponsable al deudor, sin tener en cuenta la obligación legal de observar la solvencia del deudor. Sin embargo, según entiende la doctrina, cuando el deudor recurra de forma irresponsable al crédito, debe ser considerado como deudor de mala fe, salvo que el acreedor esté incumpliendo su obligación de préstamo responsable (Cuenca, 2021).

La Directiva concede a los Estados miembros la posibilidad de fijar otras excepciones a la posibilidad del deudor de acceder a la exoneración de deudas, de tal forma que, en España, las excepciones que se han considerado justificadas, han sido: las relativas a la vulneración del plan de pagos, es decir, no puede condicionarse la posibilidad de exonerar deudas si no se ha cumplido con el plan de pagos; solicitudes abusivas, cuando no se hayan cumplido las obligaciones de información y cooperación por parte del deudor, cuando no esté cubierto el coste del procedimiento conducente a la exoneración de deudas, cuando sea necesaria una excepción para garantizar el equilibrio entre los derechos del deudor y los derechos de los acreedores.

4.4. Propuestas de la doctrina para la transposición acerca de la exoneración del pasivo insatisfecho

Tras la exposición descrita en los apartados anteriores, se antoja fundamental describir, al menos, las propuestas realizadas por nuestra doctrina, en aras de que la norma de transposición dé cumplimiento a las previsiones de la Directiva; permitiendo, de igual manera, aprovechar los aspectos existentes en nuestro ordenamiento jurídico que, sin duda, tienen validez y, profundizar sobre aquellos en los que la Directiva no entra o sobre los que parece necesario adoptar un criterio más firme y claro.

Entiende la doctrina más autorizada que la exoneración ha de ser considerada en nuestro ordenamiento jurídico de manera general, ya sea para un deudor empresa, o para un deudor persona física. De igual modo, cualquiera que sea el sujeto deudor del concurso, debe tramitarse ante un juzgado de lo mercantil, por ser los especialistas en la materia (Cuenca, 2021).

Como ya se ha expuesto, este sector doctrinal se inclina por un doble itinerario de obtención del concurso: automático después de liquidar el patrimonio del deudor, o cuando haya cumplido con el plan de pagos sin liquidación del patrimonio del deudor.

Deben permitirse así mismo las exoneraciones de crédito público a fin de que el deudor pueda verdaderamente tener la opción de lograr la viabilidad de su empresa y en sentido contrario, no deberá tener acceso a la exoneración, el deudor cuyo concurso haya sido considerado culpable.

Considera igualmente la doctrina, que aquellas deudas en las que la pérdida del derecho de crédito, empujen al deudor a una situación de insolvencia muy comprometida, no deberían ser susceptibles de exoneración (Cuenca, 2021).

Un concepto valorativo de la buena fe del deudor resulta más adecuado que un concepto más normativo, por la flexibilidad que concede al juez para considerar el comportamiento del deudor con respecto al recurso al crédito. Parece necesario también, que el legislador acoja en la norma de transposición, la mala fe del acreedor en cuanto a la concesión del préstamo irresponsable a fin de permitir o no la exoneración del pasivo insatisfecho.

Parece poco operativo, la publicidad adicional a la que existe en la Central de Información de Riesgos del Banco de España, por entender que no ayuda a la recuperación del deudor. Para cumplir con esa finalidad de la Directiva, es fundamental que el legislador estatal se plantee también un cambio en el tratamiento fiscal sobre las exoneraciones del pasivo insatisfecho que reciban los empresarios individuales (Cuenca, 2021).

En relación con la acumulación de procesos de exoneración de deuda, es preciso hacerse eco de una norma establecida en la Directiva que implica que, cuando las deudas personales y profesionales no puedan separarse en una manera razonable, deberá existir un único procedimiento para lograr la exoneración de las deudas. Este aspecto no va a requerir de transposición a nuestro derecho, por encontrar acomodo en el hecho de que el proceso concursal de una persona física que actúa como empresaria, comprende el activo y el pasivo sin discriminar si origen de la deuda es personal o profesional (Puigcerver, 2022).

4. 5. Alerta temprana y exoneración de deudas

Existen en el seno de la Directiva estudiada, una serie de deberes pre-concursales derivados del concepto de insolvencia inminente. Esto es, el capítulo 5º del Título II sobre reestructuración preventiva de la Directiva europea, establece una serie de obligaciones para los administradores sociales en situaciones de insolvencia inminente.

Esto indica, que el legislador considera que la insolvencia efectiva es, en determinados momentos reversible, y por ello, exige a los administradores la obligación de adoptar medidas de alerta temprana. Esta previsión de la norma europea sirve para que los administradores puedan alertar de la situación de insolvencia que se va a producir de forma inmediata, al objeto de cumplir con sus deberes pre-concursales, en aras de evitarla, activando las medidas a su alcance desde el conocimiento de su existencia, para que no tenga lugar la presunción de su culpabilidad (Gómez Asensio, 2021).

Centrando el análisis en la afeción de las herramientas de alerta temprana a la exoneración del pasivo insatisfecho, es destacable que, en otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, como el italiano o el francés, no se prevén medidas de alerta temprana de insolvencia en los casos de empresario individual, sin embargo, sí se entiende que es un requisito para poder acceder a la exoneración de deudas, no haber agravado la insolvencia o no haber ocultado los bienes.

En nuestro ordenamiento jurídico, a pesar de haberse podido declarar el concurso culpable por darse los requisitos de culpabilidad, el juez tiene la libertad de conceder la exoneración al deudor según las circunstancias que hayan provocado tal circunstancia. Esto es, el deudor era advertido de manera temprana de las circunstancias que le llevaron a la insolvencia y a pesar de ello, no tomó medidas para evitarla.

En esos casos, el juez ve limitada su capacidad de considerar al deudor de buena fe, y, por tanto, susceptible de acogerse a la exoneración de deudas, puesto que existe una clara inactividad del deudor en la puesta en marcha de medidas de alerta temprana que puedan evitar la insolvencia (Gómez Asensio, 2021).

V. Régimen de pequeñas empresas

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, la intención del legislador español en el marco de la transposición de la Directiva europea persigue hacer compatible, la promoción del instrumento preconcursal aprovechando la experiencia positiva en nuestro derecho con los acuerdos de refinanciación; con reformar el proceso concursal de manera que resulte más ágil su tramitación.

Además, es importante indicar cómo el anteproyecto ha complementado estas dos medidas con un nuevo procedimiento de nuevo cuño para microempresas, donde la opción de la reestructuración se presenta como la única a la que acogerse, ya que el legislador interpreta que este tipo de empresas suponen un importante porcentaje del tejido productivo en España. De igual modo, en estas empresas, los mecanismos vigentes como los acuerdos extrajudiciales de pago no han funcionado y el concurso ha supuesto unos elevados costes fijos (Pérez-Crespo, 2021).

Entrando más en detalle sobre el procedimiento aplicable, se puede decir que se introduce un procedimiento que es de aplicación necesaria para los deudores-microempresas que establece un único medio de reorganización, como es el plan de continuidad basado en el plan de reestructuración con la única opción de la liquidación. Se suprime de esta forma, la opción de las microempresas de ofrecer a sus acreedores un plan de reestructuración (Murillo, 2021).

A pesar de que la normativa europea no diseña los límites para definir una pequeña y mediana empresa, el anteproyecto entiende que, las consideradas empresas pequeñas serán aquellas que para el legislador europeo son pequeñas empresas y microempresas, es decir, menos de 50 trabajadores; un volumen de negocio inferior a 10 millones de euros al año; quedando excluidas de este tratamiento, las empresas que pertenezcan a un grupo y tengan obligación a consolidar, en cuyo caso, la reestructuración afectará a todo el grupo o una parte importante del mismo y; finalmente, las microempresas. Las grandes empresas, por su parte, quedarían sujetas al régimen general.

Para las empresas pequeñas, el legislador estatal ha escogido la aplicación del régimen general con algunas normas más específicas, aunque el procedimiento podría adaptarse a empresas de mayor tamaño ya que la negociación y aprobación del plan de reestructuración es extrajudicial (Garcimartín, 2021).

Las especialidades fijadas para las empresas pequeñas vienen establecidas por la Directiva. En primer lugar, no se permite imponer a las pequeñas empresas un plan de reestructuración que no cuente con aprobación por parte del deudor. Además, no deja que los acreedores o el experto en reestructuración paralice la petición de concurso voluntario. Esto es así puesto que se entiende que el pequeño empresario no es un mero capitalista, sino que aportan otro tipo de activos como su industria o su patrimonio personal en muchas ocasiones.

De igual forma, no se concede la prioridad absoluta, sino que se permite la homologación de planes que respeten la prioridad relativa, es decir, no tiene mucho sentido que se conceda el “arrastre” a los acreedores considerados residuales, los socios. Por lo tanto, bastará con que la clase de acreedores disidentes reciban un trato más favorable que cualquier clase de rango inferior (Garcimartín, 2021).

La intervención del juez se dará para aspectos importantes o cuando se trasladen al juzgado cuestiones litigiosas, el resto de cuestiones quedarán resueltas a través de un procedimiento escrito.

Las partes dispondrán de un programa de cálculo y simulación de pagos con el fin de reducir costes y todas las comunicaciones necesarias con el juzgado, se harán de forma telemática a través de formularios estándar y sin coste. Sucede algo parecido con un modelo oficial establecido para los planes de reestructuración que libera de la intervención notarial y que esté certificado por el auditor (Garcimartín, 2021).

Finalmente, se creará una plataforma de liquidación para volcar los activos de todos los procedimientos especiales de microempresas en liquidación, para favorecer la transmisión de empresas o unidades productivas de estas.

En lo que atañe a este tipo de empresas, considera la doctrina más autorizada (Santiaso, 2021), que tramitar concursos sin administrador concursal no parece acertado, ya que la gran mayoría de las empresas que entran en concurso en España son de este tamaño y precisan de esa figura. De igual modo, se precisa del análisis de la empresa por especialistas en la materia cuando los Letrados de la Administración de Justicia del Juzgado que conozca el asunto, habitualmente no lo son.

VI. Novedades del Libro IV

El legislador español se encuentra en la necesidad de adaptar el Libro IV del Texto Refundido de la Ley Concursal al Reglamento (UE) 2015/848 sobre procedimientos de insolvencia y a los procedimientos pre-concursales que traía la Directiva Europea.

A pesar de tener aplicación directa por tratarse de un Reglamento, los Estados miembros deben adecuar parcialmente su derecho concursal por remisión de alguno de los artículos de dicho reglamento.

En el ordenamiento jurídico español, se precisa adaptar el Texto Refundido en el control de oficio de la competencia judicial internacional de los Tribunales estatales y habilitar un procedimiento para que acreedores y el deudor puedan impugnar esta facultad.

El Reglamento incluye un procedimiento, en virtud del cual, el administrador concursal que haya sido nombrado en el proceso concursal en otro Estado puede lograr un compromiso con los acreedores para que renuncien a la apertura del procedimiento territorial si en el procedimiento extranjero, se les dispensa el mismo tratamiento. Esta regla hace que el proceso sea más rápido que el convenio concursal para los acreedores (Garcimartín, 2021).

El anteproyecto de transposición de la Directiva comunitaria mencionada trata de clarificar qué órgano conocerá de la aplicación de la legislación española en materia laboral para los concursos abiertos en otro Estado miembro, considerándose el juzgado de lo mercantil con competencia para abrir un expediente de insolvencia territorial.

Así mismo, el anteproyecto establece un procedimiento para cooperar en materia judicial civil concediendo al juez la flexibilidad necesaria para que valore la procedencia de la comunicación directa recibida de otro Estado miembro. Fija la exigencia de que al juez del otro Estado se le informe de cómo se hará la comunicación.

VII. A modo de reflexión final

A partir de lo expuesto, entiendo adecuado el planteamiento de una revisión crítica sobre el anteproyecto de transposición de la Directiva europea 1023/2019, sobre reestructuración preventiva, agilización de procedimientos concursales y exoneración de deudas por los motivos que expongo a continuación:

Partiendo de la base de que la normativa española sobre homologación de los acuerdos de refinanciación de pasivo financiero ha sido reconocida como modelo en otros ordenamientos jurídicos como medio pre-concursal, ha quedado constatado que resulta necesario establecer ciertos cambios en nuestra legislación para adecuarla a la normativa comunitaria en esta materia.

Coincidimos con la unanimidad de la doctrina en la consideración de que el acuerdo extrajudicial de pagos resulta un elemento previo al concurso que ha de mantenerse para aquellos deudores que no disponen de un gran activo y pasivo. En la norma europea existe un reconocimiento asumido de la legitimidad para acordar un plan de reestructuración para los acreedores, el deudor y el administrador de reestructuración. No obstante, resulta necesaria una adaptación completa de esta herramienta para que se acomode a la Directiva comunitaria.

En relación con el contenido del plan de pagos, el legislador deberá modificar nuestra normativa vigente de aplicación, facultando al juez para que, considerando las circunstancias económicas del deudor y las cantidades pendientes; fije las obligaciones de pago que sean viables en lo que se refiere al pasivo a devolver y al plazo, así como pueda modificar el plan si cambia la situación del deudor.

Es aceptado, de forma también unánime, como un acierto del legislador, la consideración de ampliar el periodo para negociar y para que surta efectos el plan, después de los tres meses tras el inicio de las comunicaciones. Se permite al deudor negociar durante doce meses prorrogando dicho plazo inicial por nuevos periodos de tres meses, con la finalidad clara de aprobar un plan de reestructuración con las máximas adhesiones posibles.

No obstante, coincidimos con la doctrina mayoritaria en que no se han previsto en el anteproyecto de transposición medidas de alerta temprana, tal y como menciona la Directiva. Nuestro legislador parece que lo relega a un desarrollo posterior vía reglamento.

La reforma planteada ha de centrarse, principalmente, en que haya una evidencia de viabilidad que facilite el cumplimiento de la Directiva y garantice el rigor de las propuestas de acuerdo que se presenten. Las partes deben ayudar al juez en la designación del administrador de reestructuraciones y debe retribuirse según su trabajo realizado. Se deberá establecer también, una categoría doble de créditos: con o sin garantía real y, por último, han de suspender de forma íntegra las ejecuciones de todos los créditos que forman el pasivo.

Por último, a nuestro juicio, resulta también muy acertado el establecimiento de una única unidad jurisdiccional para enjuiciar todos los concursos, con independencia de si son de persona jurídica o de persona natural no empresaria. Esta previsión favorecerá, sin duda, que sean conocidos por los tribunales y profesionales más expertos en la materia, por tratarse de juzgados de lo mercantil.

VIII. Reconocimientos

Esta investigación ha sido financiada por la Universidad Camilo José Cela en el marco del Proyecto "Consideraciones en torno a los derechos fundamentales frente a los retos productivos y sociales en la era digital". DEFSOD 21-22.

Referencias

- Cuena Casas, M. (2021). Insolvencia y exoneración del deudor persona natural en el marco de la transposición de la Directiva 2019/1023. En C. Gómez Asensio (Dir.), J.I Ruiz Peris. (pr.), *La insolvencia del deudor persona natural ante la transposición de la Directiva 2019/1023* (pp. 23-66). Aranzadi Thomson Reuters.
- Fernández Seijo J. M. (2021) Los supuestos atípicos del acuerdo extrajudicial de pagos y sus consecuencias. En Gómez Asensio, C. (dir.), Ruiz Peris, J. I. (pr.), *La insolvencia del deudor persona natural ante la transposición de la Directiva 2019/1023* (pp. 113-124). Aranzadi Thomson Reuters.
- Fortea Gorbe, J. L. (2021). En AAVV, La nueva regulación de los concursos sin masa (arts. 37 bis a quinquies Anteproyecto. *Insolvencia nº 5, julio-septiembre, 5, Editorial La Ley, 1-10.*
- Fuentes Devesa, R. (2021) en AAVV. La nueva regulación de los concursos sin masa (arts. 37 bis a quinquies Anteproyecto. *Insolvencia nº 5, julio-septiembre 2021, 5, Editorial La Ley, 1-10.*
- Garcimartín Alférez F. J. (2021) Sobre el nuevo régimen aplicable a los planes de reestructuración del Libro II del anteproyecto (y las novedades en el Libro IV). *Revista General de Insolvencias & Reestructuraciones / Journal of Insolvency & Restructuring 3 / 2021, 47-84.*
- Gómez Asensio, C. (2021). Alerta temprana y exoneración de pasivo. En C. Gómez Asensio (Dir.), J. L. Ruiz Peris, (Pr.), *La insolvencia del deudor persona natural ante la transposición de la Directiva 2019/1023* (pp. 69-89). Aranzadi Thomson Reuters.
- Gómez López, E. (2021) en AAVV. La nueva regulación de los concursos sin masa (arts. 37 bis a quinquies Anteproyecto. *Insolvencia nº 5, julio-septiembre 2021 5, 01 de julio de 2021, Editorial La Ley, 1-10.*
- Gutiérrez Gilsanz, A. (2015). La conservación del convenio concursal. *Revista de derecho concursal y paraconcursal, 22, 163-181.*

- Muñoz Paredes, A. (2022). Pérdidas e insolvencia en el Proyecto de Reforma de la Ley Concursal. *Diario La Ley N° 10004, Sección Cuestiones de práctica concursal, 7 de febrero de 2022 (pp.1-6)*. Wolters Kluwer.
- Murillo Piquer, M. (2021) Los acuerdos de refinanciación y sus acreedores determinantes. Breve análisis en materia preconcursal del anteproyecto de ley de reforma del TRLC y de la Directiva de la UE 2019/1023. *Diario La Ley, N° 9957, Sección Tribuna, 22 de noviembre de 2021 (pp. 1-9)*. Wolters Kluwer.
- Niño Estébanez R. (2021). La metamorfosis de los acuerdos de refinanciación: los nuevos planes de reestructuración en el Texto Refundido de la Ley Concursal. *La Ley Insolvencia: Revista profesional de Derecho Concursal y Paraconcursal, N° 5 (julio-septiembre 2021), 1-12*.
- Novo Pascual, P. (2021). El gran reto de la transposición de la Directiva UE 2019/1023. *Revista General de Insolvencias & Reestructuraciones / Journal of Insolvency & Restructuring 3 / 2021, 13-21*.
- Pérez-Crespo Payá, F. (2021). Medidas para mejorar la eficiencia de los procedimientos concursales: las relaciones entre los planes de reestructuración y el convenio concursal. *Revista General de Insolvencias & Reestructuraciones. Journal of Insolvency & Restructuring 3 / 2021, 275-304*.
- Puigcerver Asor, C-R. (2020). Aspectos principales e incidencia de la Directiva Europea. *Id. vLex VLEX-852143661. Vlex. (Noviembre), 1-13*.
- Santiso F. (2021) en AAVV. Diálogos para el futuro judicial XXXI. El anteproyecto de Ley de reforma del Texto Refundido de la Ley Concursal: examen y análisis. *Diario La Ley, N° 9927, 1-19*. Sendra Albiñana, A. (2021). El futuro del acuerdo extrajudicial de pagos. La Directiva Comunitaria 2019/1023. En Gómez Asensio, C. (Dir.), J. I. Ruiz Peris, (Pr.), *La insolvencia del deudor persona natural ante la transposición de la Directiva 2019/1023 (pp. 125-139)*. Aranzadi Thomson Reuters.
- Saval de Rufino, V. (2021) en AAVV. Diálogos para el futuro judicial XXXI. El anteproyecto de Ley de reforma del Texto Refundido de la Ley Concursal: examen y análisis. *Diario La Ley, N° 9927, 1-19*.

Capítulo 5. La mediación como herramienta multidisciplinar al servicio de la Cultura de Paz

Dra. Lourdes Miguel Sáez

Universidad Católica Santa Teresa de Jesús de Ávila

I. Introducción

Es un hecho que el conflicto existe desde siempre y que se mantiene como una parte inherente a la naturaleza humana. En ocasiones se ha atribuido de manera errónea a la ausencia de unos comportamientos mínimamente civilizados, pero lo cierto es que, por la experiencia en los ámbitos más cotidianos, nuestra sociedad se encuentra inmersa en un cúmulo de luchas y confrontamientos muchas veces, *a priori*, insuperables.

Aunque el conflicto existe desde que hay presencia humana en la tierra, también es cierto que los conflictos se han intensificado en los últimos tiempos, y a cualquier nivel que estemos hablando de conflicto, encontramos que en muchas ocasiones se ven impulsados por fuerzas ideológicas muy poderosas que se encargan de alimentarlos y sostenerlos en el tiempo.

Lamentablemente, se ha instaurado en nuestra sociedad un concepto más ligado a la cultura adversarial que a la búsqueda de una cultura de paz, donde persiste el convencimiento de que ante cualquier desencuentro o atentado contra los derechos que se consideran vulnerados, el único cauce para resolverlo es acudir a la vía jurisdiccional.

Pero tampoco el ejercicio jurisdiccional en muchas ocasiones goza de la confianza que los ciudadanos deberían sentir, como fórmula de protección de sus intereses impregnados de la necesaria justicia (Arnáiz, 2018), sino que más bien se percibe el descrédito hacia muchas de las profesiones que se encuentran ligadas al ámbito del Derecho, máxime cuando instituciones jurídico-procesales que deberían aportar seguridad jurídica terminan siendo utilizadas con un ánimo y una actitud plenamente “pleitista” por parte de muchos operadores jurídicos, que terminan desnaturalizando algunos de los principios deontológicos que llaman a la búsqueda del entendimiento y del diálogo.

Por tanto, la mediación se convierte en un instrumento clave que permite ofrecer oportunidades alternativas a la confrontación litigiosa y que, como se verá posteriormente, su aplicabilidad alcanza infinidad de tipos de conflicto, por lo que su utilidad y eficacia no queda únicamente circunscrita a unos pocos temas de entidad meramente privada.

Nuestra sociedad convive con multitud de conflictos abiertos, pero la cuestión a plantear es si somos realmente conscientes de los efectos perjudiciales del conflicto en sí y cómo nos posicionamos ante él. Dicho de otro modo, habrá que plantearse si admitimos un enfrentamiento con unos medios cuyo uso viene amparado por el propio Derecho aun implicando someter al adversario al margen de los costes económicos y emocionales propios de esta contienda o, si por el contrario, independientemente de los medios, se impone la voluntad de intentar restaurar el orden justo considerado alterado y lesionado en una determinada relación jurídica con afectaciones personales y singulares y por tanto, el camino hacia la solución del conflicto a través de la mediación se torna posible.

El riesgo de muchos de los sistemas judiciales que conocemos, tal y como están concebidos, se encuentra en que prácticamente se preocupan por determinar a quién se tiene que atribuir la titularidad de un derecho pero no se basan en una verdadera resolución del problema, pues vemos cómo resulta del proceso una parte que podemos denominar vencedora y otra vencida en juicio, y el conflicto realmente no se ha resuelto sino que se ha podido incluso agudizar, pues se han ido añadiendo elementos que han separado aún más a las partes (Alfaro y Silveira, 2020), generando resentimientos irreconciliables y deteriorando las relaciones humanas con serias consecuencias en el ámbito personal del individuo.

La cultura de la paz debe estar presente desde los inicios del desarrollo del ser humano de manera que todas las acciones se configuren en el marco de una solución desde la justicia y sin que se permita el enquistamiento del conflicto para terminar viviendo de él de manera injusta, pues sin duda una de las partes saldrá muy dañada y afectada y la otra habrá conseguido un objetivo viciado en las artes de un poder un tanto desmesurado.

Por eso, la normalización del uso de los Métodos Alternativos de solución de conflictos (MASC), como son la mediación, la conciliación, la negociación o el arbitraje, se presentan como herramientas con un poder indiscutible para intervenir de manera neutral en la reducción de estas cotas de conflictividad. Y por eso, no sólo se debe pensar en ellos vinculadas al ámbito estrictamente judicial, sino que el rol desempeñado abarca instituciones educativas, civiles y en la cotidianeidad de las familias. La mediación, sin duda, se presenta como el instrumento que mejor se adapta a todas las situaciones.

II. La mediación y su vinculación con los ODS

Las controversias no tienen signo político, no son propias de una raza, pueblo o nación, sino que podríamos hasta cierto punto, considerarlas como “patrimonio común” de la humanidad, en tanto en cuanto su origen procede desde siempre y su generación parece que nunca tenga fin. Por eso, al igual que las personas conviven con el conflicto y así lo asumen en el transcurso de sus vidas, y la experiencia de algún modo advierte que su existencia ha de considerarse y aceptarse como algo normal y hasta “lógico”, también se tiene experiencia de que los enfrentamientos se pueden atenuar y mitigar así los índices de conflictividad hasta llegar a extinguirse.

Por eso, si el ser humano es tan proclive al conflicto como a la solución del mismo, la clave estará en procurar crear esa atmósfera que preserve a las personas en condiciones de favorecer el diálogo sincero, auténtico y también generoso (Alemán y Munuera, 2021) porque no se trata de buscar una solución justa entendiendo que a cada uno le corresponde objetivamente lo suyo sino que para lograrlo, el punto de partida es trabajar en las partes la disposición y el ánimo de otorgar al otro parte de aquello que se posee o que se tiene. De ahí que en la resolución del conflicto las formas no pueden estar despojadas de unos principios y valores mínimos, y por eso, de no encontrarse de manera originaria y genuina en las partes, habrá que entrenarlo (Alcover, 2011).

Uno de los objetivos de desarrollo sostenible registrado bajo el número 16, se refiere precisamente a la “Paz, justicia e instituciones sólidas”. Todos estos objetivos tienen un carácter global y cada uno de ellos se encuentra

estrechamente interconectado con el resto (17 en total) para alcanzarlos en el horizonte marcado por la Agenda 2030.

Cierto es que algunos de estos objetivos se han visto afectados de manera considerable en su consecución por la pandemia del Covid-19 pero quizá, el que nos ocupa, por el contrario, se ha podido ver reforzado y ha despertado la necesidad de crear sistemas judiciales más fuertes y también, unir a las naciones para alcanzar sociedades más justas y más pacíficas, como se ha puesto de manifiesto ante uno de los conflictos recientemente desatado a las puertas de Europa, con la guerra entre Rusia y Ucrania. Quizá, la propia pandemia y la crisis institucional en la adopción de políticas comunes por parte de las naciones europeas ha propiciado una inestabilidad rápidamente reconducible por las potencias de la Alianza OTAN en la Cumbre recientemente celebrada en España, conscientes de que hay asuntos preocupantes que condicionan el bienestar y la seguridad del orden mundial. Y por eso, temas como la defensa y la justicia junto con el cambio climático y tecnológico, la gestión migratoria o la seguridad energética forman parte de esos retos que configuran el actual contexto geopolítico.

Una de las críticas que quizá se ha escuchado ante el conflicto desatado entre Ucrania y Rusia es la pasividad de las naciones que podrían haber intervenido con medios diplomáticos para evitar un desenlace tan fatídico. Quizá, el conflicto se ha conocido desde fuera con la percepción equivocada de que nunca estallaría a los niveles que lo ha hecho o que sería uno de tantos conflictos que se mantendría en esa tensión de dos fuerzas con permanentes amagos de cruzar la línea hacia una lucha bélica abierta.

Pero no debemos pensar que los conflictos que pueden llegar a comprometer los intereses de una mayor número de personas por considerarse de una mayor magnitud y visibilidad (como en la crisis actual donde la expectación es máxima ante los inconvenientes generados para la población con temor a que se encarezcan algunos productos de consumo básico y necesario), pueden desplazar a los pequeños y aislados conflictos, sin duda más numerosos aún, pues quizá la respuesta a la prevención y evitación de los mismos se encuentre en cómo se identifican estos microconflictos y se atajan, y si se puede hacer en un entorno mínimamente pacífico.

Aunque por parte de algunos autores el conflicto se ha considerado y entendido como motor de la historia, en cuanto que introduce en la sociedad un dinamismo tendente a la transformación y superación de sistemas limitantes, abusivos y retrógrados, en nuestra exposición preferimos optar por otros fines que lo vinculan, mucho más acertadamente con su resolución, como es entenderlo a modo de estímulo para promover la creatividad, la capacidad de observar, de reflexionar y de crear saber y conocimiento en torno a ello. De ahí que inevitablemente tengamos que dirigir la mirada a la educación, como base para generar vías de comunicación.

Los centros educativos no sólo preparan a las personas para convertirse el día de mañana en empleados para el desarrollo de un oficio que les permitan subsistir, sino que la enseñanza básica se encuentra en hacer de esos estudiantes interlocutores válidos con la sociedad para ayudarles a enfrentar los retos éticos que pueden suceder en los entornos escolares (Guzmán, 2019) y formarles en el manejo de los conflictos en la medida en que pueden dar respuesta y solución a las problemáticas sociales surgidas.

Todo aquello que supone un desafío y que pone en marcha la capacidad inventiva, se convierte en la manera más primaria de resolver un problema, y éste puede afectar a una persona, a varias o incluso enfrentar a una colectividad tras el mantenimiento de posturas enfrentadas por visiones totalmente contrapuestas. De ahí que esta idea refuerce en parte la teoría de que lo que rompe con lo que se considera estático representa una tensión positiva con un resultado sumatorio y de progreso evidente.

La Paz, en sí, constituye un concepto al que mucho se apela pero que carece de materialización. Y se habla de paz como ese modelo o paradigma de lo deseable, de lo que define una idea impregnada en buenas intenciones. Pero la paz no puede ser algo abstracto, sino que debe insertarse en un concepto, si cabe, antropológico, de manera que se sitúe al ser humano como artífice de la paz a partir de acciones concretas que promuevan su desarrollo.

Sería demasiado utópico abogar por una educación centrada en la eliminación de los conflictos y pensar que sería posible erradicarlos, pero si la causa es el ser humano, al menos en potencia existirá siempre una posibilidad de que se genere. Ahora bien, sí se podrá formar en el respeto, en la aceptación de la diferenciación, en la potenciación de la empatía y en la sensibilización sobre el uso de los medios que sean de aplicación común en la práctica. El n° 4 de los ODS referido a la Educación precisamente propugna garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad a la vez que busca promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Y este, unido al n° 16, a su vez se encuentran interconectados por la mediación.

También en la Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de paz, se ponía de manifiesto la importancia de impulsar, mejorar y perfeccionar los objetivos de la cultura de la paz en cualquier ámbito educativo, estableciendo determinadas acciones para llevarlo a cabo.

En la actualidad resulta muy complicado aislar a los niños y jóvenes de una percepción alterada de la realidad sociopolítica, pues las circunstancias que estamos viviendo dan lugar a visiones muy dispares con sentimientos encontrados, así como posturas que se mueven entre una historia no superada y nuevas doctrinas y vertientes que pretenden ignorar ese pasado. Sin duda, dos posturas antagónicas que marcan de por sí un notable desencuentro. De hecho, la paz no debe entenderse como el opuesto a la guerra como tampoco se puede mantener alejada de una aplicación a la vida cotidiana, que es donde se pueden encontrar las claves para comenzar a instaurar una verdadera cultura de paz. Y en esa realidad diaria es incuestionable la importancia de una educación emocional combinada con una renovación pedagógica que sepa llegar a estos destinatarios en las condiciones que se requieren (Caurín, 2017).

Lo que debe aportar por su parte el Centro educativo es una enseñanza basada en el compromiso y el respeto por el medio ambiente como realidad más cercana con la que deben convivir y con la que deben establecer lazos de cooperación (Murga-Menoyo, 2018). Y a partir de ahí, crear estructuras que sirvan como servicio de mediación para el alumnado, profesorado y sus

familias, de modo que ante las dificultades exista voluntad de resolverlas, la asunción de la responsabilidad en las consecuencias derivadas de los propios actos, el reconocimiento de los valores y necesidades propios y de los demás, comprendiendo que también pueden sufrir ante los conflictos e intentar confiar en lo que pueden hacer o lograr los demás, así como uno mismo (Parra, 2020). Si ante un conflicto escolar priman, más que las sanciones punitivas, otras de corte pedagógico y restaurativo acompañando a los menores en su maduración personal y su desarrollo integral, se habrá cumplido con el objetivo marcado.

En los últimos años comprobamos con verdadera satisfacción que hay una preocupación generalizada y extendida sobre los procesos de paz, la búsqueda de la reconciliación y la reparación de quienes se convierten en víctimas (se empieza a intensificar el debate sobre la Justicia Restaurativa). Porque quizá, en la mediación de conflictos también asistimos al surgimiento de un amplio elenco de nuevas crisis, nuevos actores y todo ello arroja como resultado la necesidad de abordarlo haciendo un balance realista y estratégico de la situación. Por eso, es el momento de plantearse cómo articular métodos operativos que introduzcan y sepan mantener en la sociedad una verdadera cultura de paz que pueda ser aprendida y transmitida por las nuevas generaciones (Ojeda y Gómez, 2019).

Y quizá, una muestra de que preocupa cada vez más es que su carácter interdisciplinar está contagiando a profesionales de diversas disciplinas para poner con ello de manifiesto que en cualquier espacio puede surgir el conflicto y que cualquier persona está llamada no sólo a prevenirlo sino también a resolverlo. De hecho, los conflictos no son una parcela exclusiva de las cuestiones de corte jurídico o que se consideren que tienen cobertura para su resolución en el ejercicio de la función jurisdiccional de jueces y tribunales.

Esto está suponiendo, a su vez, un encaje paulatino de estos nuevos referentes y operadores en mediación, para salvar las reticencias que muchos manifiestan al considerarlo un campo exclusivo de quienes trabajan en el ámbito jurídico y que sólo abogados o mediadores habilitados e incorporados al correspondiente registro o elenco oficial son los únicos que podrían intervenir. Esta concepción, más allá de la necesaria

profesionalización en algunas materias en particular, debe desterrarse para admitir de manera coherente que hay diversas fórmulas para resolver conflictos y que la mediación es una obligación de todos.

Ciertamente, esto facilita una especialización mayor en la identificación y conocimiento de la naturaleza del conflicto y, por ende, otorga una autoridad mayor y tal vez más profesional, así como potencia la credibilidad en este sistema de resolución de disputas. De hecho, puede surgir de que en la mediación de un conflicto intervengan responsables de diversas disciplinas para incorporar aspectos que interconecten la realidad de los oponentes. Por ejemplo, a la hora de mediar en las disputas de familia, en separaciones o divorcios en los que más allá de proceder a la liquidación de la sociedad conyugal hay que resolver cuestiones que atañen a menores (custodia, régimen de visitas...), donde incluso el conflicto trasciende la unidad estrictamente familiar de padres e hijos y afecta a los ascendientes (abuelos), puede llegar a lograrse un acuerdo y que el conflicto sobre el asunto controvertido termine, pero quizá se deba incorporar otro agente mediador que pueda reconstruir esa parte del tejido social desmembrado y que ahora se conforma en una nueva realidad, para ayudar a situarlo, fundamentalmente, en la relación y comunicación entre los padres, los hijos y el resto de la familia de la que procede cada progenitor (Arboleda. 2017).

Resulta interesante también reflexionar en torno a incentivar la cultura de la paz haciendo de la ciudadanía verdaderos agentes mediadores, si reparamos en que la fase de escalada en un conflicto podría paralizarse si la actitud de los ciudadanos que lo presencian fuera la de responsabilizarse, en parte, de tomar cuenta del conflicto y tratar de repararlo en el momento. Escenas cotidianas que se producen en la gestión del tráfico o en el acceso al transporte público en las ciudades, en franjas consideradas hora punta donde confluyen ciudadanos procedentes de diversas ocupaciones a los que acompaña su historia personal y particular, son precisamente situaciones fácilmente reconducibles si se pudiera constatar la habilidad de la población para atender e intervenir a tiempo. Pero la tendencia cuando se generan estos enfrentamientos a pie de calle –quizá acuñada por una cultura individualista y evitativa–, es la de asistir observando impasible sin implicarse más allá de llamar a miembros de las Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad si se considera que el problema alcanzó estadios de desorden difícilmente controlables.

Afortunadamente, aun derivando la problemática a la resolución policial, muchas veces pensando que la intervención será represiva o sancionadora, se están forjando iniciativas para preparar también a los agentes en el empleo de técnicas de mediación, sin que con ello se desnaturalice el modelo policial que ha de orientarse a gestionar fundamentalmente los disturbios, perseguir los delitos y proteger y mantener el orden público. Pero, al fin y al cabo, el orden público depende de unas estrategias y en este caso, se trata de indagar en nuevos modelos que defiendan también la mediación para evitar los conflictos entre los ciudadanos y también entre estos y los cuerpos policiales, de manera que se instruya a los agentes en un modelo más acorde a los valores sociales y con ello, la gravedad de los conflictos disminuya. La actitud que se adopte en cada desencuentro determina sin duda la manera de conducir su resolución.

De todo lo expuesto en este apartado, cabe reseñar que, en la consecución de una cultura de paz, la sostenibilidad se consigue a través de la práctica de sencillos hábitos democráticos para que el ser humano pueda desarrollarse en armonía en una triple dirección: consigo mismo, con los demás y con el mundo que le rodea. Por tanto, es innegable que la solidaridad comporta la conjunción de diversas prácticas sociales hacia la superación de injusticias y desigualdades. Y eso se gesta en el proceso educacional desde edades bien tempranas.

III. La reforma legislativa en España hacia una justicia sostenible

Es importante señalar que los métodos de resolución de conflictos están íntimamente ligados a su razón de ser, que no es otra que representar a la justicia y alcanzarla como finalidad misma del orden jurídico. Así, en esta doble dimensión, la mediación evoca el concepto de justicia a la vez que, en la práctica, lo materializa consiguiendo un resultado justo. Y de ahí que, esa teoría y esa praxis, desde lo que es y para lo que sirve, son indisolubles, así como los operadores jurídicos no pueden pretender separar lo que permanece unido en la realidad misma del Derecho.

Sin duda, el papel que juega la mediación en la nueva Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia (todavía en fase de anteproyecto) se torna muy importante, y eso se percibe en la redacción de la exposición de motivos que constantemente aboga por una convivencia entre ambos sistemas de resolución de conflictos: la mediación y la jurisdicción.

El planteamiento de la mediación en el marco de esta futura ley es el de servir de respuesta ágil y eficaz al proceso y, por tanto, contribuir a que la forma de resolver las controversias no se haga únicamente bajo la dinámica del enfrentamiento. En el preámbulo de la ley, el descriptor referido a los medios de resolución de conflictos aboga por que esas medidas sean realmente eficaces y que no terminen transformándose o degradándose en meros requisitos burocráticos. Además, nos parece algo digno de alabar que seamos capaces de alzar la vista hacia otros cuerpos normativos pertenecientes a otros Estados donde se reconoce la solvencia y experiencia en el impulso de la mediación y de la capacidad negociadora de las partes.

Igualmente, reconocer el fracaso ante el pobre desarrollo de lo que contenía la Ley 5/2012 de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles y que ciertamente, en estos años no se ha conseguido potenciar la mediación en los términos en los que se entendía que debía hacerse, también supone un ejercicio de madurez y tomar conciencia de que es necesario replantearse en serio una mediación que en la práctica suponga el beneficio que de ella se espera.

A lo largo de estos años, a la vista de este fracaso se han argumentado varias razones para justificarlo, destacando entre ellas que la ciudadanía desconoce este método de resolución de conflictos, que falta promoción institucional unido a la ausencia de confianza o interés en el sistema por parte de los propios jueces y también proveniente de la oposición de todavía muchos abogados, pese a las indicaciones deontológicas que emanan del Consejo General de la Abogacía Española y de los respectivos colegios profesionales.

Pero sin duda, el apoyo a esta figura de la mediación debe abarcar a la mayor parte de profesionales que directa o indirectamente, puedan verse inmersos en estas operaciones negociadoras, fortaleciendo las habilidades personales y también las opciones que tengan a nivel profesional, de modo que su intervención sea facilitadora para promover el entendimiento y el consenso. Por eso, se hace una remisión a la figura del abogado, considerado tradicionalmente como aliado en la asunción de tareas de mediación y negociación además de mencionar a procuradores, mediadores, graduados sociales, notarios y registradores de la propiedad. Qué duda cabe que para ello habrá que desarrollar estrategias de formación que sean ciertamente eficaces.

Concretamente, en la Estatuto General de la Abogacía Española aprobado por Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, se recuerda que una de las funciones es “impulsar el arbitraje y la mediación como métodos alternativos de resolución de conflictos” y también en el Código Deontológico de la Abogacía Española, en su preámbulo, refiere de manera contundente que “la función de concordia, característica de la actuación profesional, impone la obligación de procurar el arreglo entre las partes y exige que la información o el asesoramiento que se preste no sea tendencioso ni invite al conflicto o litigio”.

Por otro lado, en el art. 12, 8) del Código Deontológico de la Abogacía Española se establece como obligación que “siempre se deberá intentar encontrar la solución más adecuada al encargo recibido, debiéndose asesorar al cliente en el momento oportuno respecto a la posibilidad y consecuencias de llegar a un acuerdo o de acudir a instrumentos de resolución alternativa de conflictos”. Vemos, por tanto, que en el precepto señalado se establecen tres obligaciones muy claras, partiendo de la premisa de que el cliente vea solucionado su asunto y en la medida de lo posible, se haga por la vía del acuerdo previo o acudiendo a procedimientos que solucionen el conflicto por una vía alternativa a la jurisdiccional.

No cabe duda de que lo que el Código Deontológico recoge es una obligación para nada novedosa y que siempre se ha entendido como una de las diversas funciones que podía asumir el abogado, pero ciertamente, el énfasis en esta faceta se pone con un carácter innovador en el momento en

que se les vincula a esos mecanismos de resolución de conflictos (también conocidos como ADR, Alternative Dispute Resolution). Porque ciertamente, la tendencia de la tradición española ha sido colocar la judicialización de los asuntos como primera opción o más bien como la que parecía arrojar resultados más convincentes para afrontar los conflictos.

Se viene aquí a destacar el papel relevante que siempre ha ejercido la abogacía en la gestión de los conflictos, pero incluyendo ahora la capacidad para intervenir en su resolución extrajudicial, pues su proyección de gestión integral de los conflictos hace que la abogacía asuma un papel mucho más cuidado, cualificado y sin duda, más estable. Deja de entenderse la función del abogado, por tanto, tan sólo en la antesala del conflicto desde una labor de estricto asesoramiento y posteriormente en sede judicial, reforzando con ello su compromiso con la justicia más allá de la mera litigación.

Cabe señalar que para que la mediación encuentre su lugar de manera efectiva en el proceder del abogado, y con ello éste logre ofrecer una solución desjudicializada del conflicto, es necesario introducir en la formación de la abogacía conocimientos sobre estos Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (García, 2014). De hecho, si revisamos los planes de estudios del Grado en Derecho y del Postgrado que habilita para el ejercicio de la profesión de abogado, junto con las pruebas objetivas de acceso para una selección de estos profesionales más rigurosa y de mayor calidad, podemos percibir la ausencia de formación en esta temática y, por el contrario, más bien centrada en dotar a los alumnos de conocimientos dirigidos a manejarse en la actividad de los Juzgados y Tribunales. Pero quizá, para ir al paso de lo que el anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal pretende instaurar en relación con la mediación, será necesario implantar alguna asignatura que se encargue de presentar a los alumnos conocimientos sobre el comportamiento humano y cómo se pueden explicar algunas conductas a la luz de la ciencia psicológica. Algo que sin duda no sólo beneficiará en los procesos de negociación y mediación, sino que incluso reportará al futuro abogado ciertas ventajas para saber cómo tiene que definir las estrategias de confrontación frente al letrado contrario y saber interpretar con un mejor dominio la evolución de las necesidades de la actividad negocial.

Por último, interesa advertir que, de igual manera, resulta curioso que el art. 11 del Código Deontológico de la Abogacía Española inste a que en caso de que exista un conflicto entre abogados, intenten solucionarlo mediante la vía de la mediación, la transacción o el arbitraje del colegio. En parte es lógico que se esté en consonancia con lo que para el resto de los ciudadanos se reclama, de manera que una forma de convertirse en un ejemplo de lo que es deseable, es comenzar imponiéndolo como obligación en la propia corporación. Por eso, no cabe resolución judicial de un conflicto entre letrados si antes no han intentado resolverlo vía extrajudicial.

En países de nuestro entorno, estas herramientas alternativas para solucionar conflictos vemos que ya suman muchos años de práctica, sobre todo si dirigimos la mirada a la tradición anglosajona. Pero también nosotros hemos hecho intentos, aunque algo tímidos, por promoverlas en nuestro ordenamiento, tanto en el ámbito autonómico, nacional como también comunitario. Y desde luego, que se haya incluido con la precisión que se ha hecho en el Código Deontológico de la Abogacía Española plantea un cambio de paradigma para la abogacía, en tanto que no le da tanta prioridad a la judicialización para abordar los conflictos, sino que se decanta para que se busquen y fomenten alternativas antes que abocar a las partes al procedimiento judicial con el marcado carácter confrontativo y contencioso que tiene.

Retornando a la mediación en el contexto del anteproyecto de ley mencionado, lo que parece claro es que, en definitiva, esta nueva normativa apuesta por mediadores que eviten el mayor número de pleitos posible y que ello conlleve el colapso de los juzgados. Y no sólo ayudarán a descongestionar los juzgados, sino que serán un instrumento negociador y democratizador clave: “Las soluciones serán mucho más ajustadas a las necesidades de las partes, pero también más flexibles de lo que puede ser una sentencia o una resolución judicial”.

La Ley establece que sea preceptivo acudir a estos métodos alternativos antes de ejercer la acción civil, confiriendo así gran valor al trabajo realizado por los mediadores. De este modo, el artículo 11 establece que las partes en litigio podrán acudir a cualquiera de las modalidades de negociación comprendidas en la Ley, así como a la mediación regulada en la Ley 5/2012,

de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Igualmente, este requisito se puede cumplir por la negociación directa o a través de sus abogados, e incluso recurriendo a otros modelos contemplados en la legislación especial. Quedan excluidos de este requisito los asuntos en materia laboral, penal y concursal y, los asuntos en que una de las partes pertenezca al Sector Público, aplicándose también a asuntos civiles y mercantiles, también aquellos que se consideren transfronterizos.

Por su parte, debemos apuntar que el Consejo General del Poder Judicial aprobó el oportuno informe a la Ley de medidas de eficiencia procesal, que respecto de los MASC indica que, dado que en el ámbito civil la naturaleza de los conflictos es de muy diversa calidad, y considerando que no todos se pueden resolver mediante negociación, estima más adecuado circunscribir esta obligación a aquellas materias que por su naturaleza pueden ser más susceptibles de transacción o acuerdo a través de MASC, para lograr así mejores resultados. Analizando esta particular interpretación, creemos que circunscribir a un determinado número de conflictos las posibilidades de mediación supondría encorsetar mucho toda esa diversidad de realidades que en efecto no todas son iguales, porque los actores no reaccionan de la misma manera ni confiriendo al asunto idéntica importancia, de modo que descartamos que fuera buena idea frenar así la creatividad intrínseca en la forma en la que estas cuestiones puedan llegar a ser resueltas por las partes. Podríamos quizá sorprendernos gratamente con los resultados.

Otras dos figuras aparecen con un papel intermediario en la nueva ley, mencionando por un lado que las partes pueden designar un conciliador privado y también un experto independiente. En el caso de la conciliación privada, claramente se estipula que “cualquier persona física o jurídica que se proponga ejercitar las acciones legales que le corresponden en defensa de un derecho que considere vulnerado, puede requerir a una persona con conocimientos técnicos o jurídicos relacionados con la materia de que se trate, para que gestione una actividad comercial tendente a alcanzar un acuerdo conciliatorio con la parte a la que se pretenda demandar”. Y a esta fórmula la ley se encarga de acompañar una serie de requisitos que desgranar las condiciones de preparación técnica y de vinculación a un colegio profesional, inscrito en el registro correspondiente o pertenecer a instituciones de mediación debidamente homologadas.

Respecto al experto independiente, la norma establece que las partes, de mutuo acuerdo, pueden designarlo para que emita lo que comportaría una opinión no vinculante sobre la materia que está siendo objeto de conflicto, y con ello las partes se obligan a entregar al experto toda aquella información y pruebas que tengan. Este dictamen no tiene por qué versar sobre cuestiones jurídicas, sino que puede contener aspectos de carácter técnico que se encuentren relacionados con la capacitación profesional del experto.

En caso de que exista acuerdo, este puede versar bien sobre una parte o también sobre el total de las materias que se han sometido a la negociación. Y el pacto que se hubiera alcanzado tendrá el valor de cosa juzgada para las partes, lo que impide que puedan presentar una demanda más adelante con el mismo objeto. Si se pretende que tenga valor de título ejecutivo, entonces se deberá elevar el pacto a escritura pública. Para que tenga valor de título ejecutivo, el pacto habrá de ser elevado a escritura pública o que sea homologado por el juez.

Si las partes no llegaran a aceptar el dictamen, a cada una de ellas se le entregará un certificado para que conste que intentaron llegar a un acuerdo sin éxito, de manera que podrán luego acudir a la vía jurisdiccional si así lo desea, cumpliendo así el requisito que establece el procedimiento.

IV. La mediación en el entorno universitario

Siguiendo los postulados de los dos ODS anteriormente mencionados, todo ello en la línea de promover los derechos humanos, erradicar la violencia, diseñar y desarrollar herramientas e instrumentos que sean eficaces para gestionar las controversias de manera pacífica y buscar, en definitiva, alcanzar ese desarrollo sostenible, aunque ya hemos señalado que es importante educar en el conflicto a los niños desde el comienzo de las labores de socialización, creemos conveniente detenernos en la etapa universitaria, donde conviven la formación y la investigación y por ende, se garantiza la búsqueda de la verdad. La Universidad se convierte así en referente social por su capacidad de transmitir el conocimiento y ser formadora en inclusión, igualdad y convivencia pacífica (Gonzalo, 2021).

Los antecedentes de la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de Convivencia Universitaria se remontan al año 1954, donde el Reglamento Disciplinario Universitario se encontraba plagado de remisiones a prohibiciones y sanciones con un marcado carácter correctivo. En la nueva Ley se aboga por recurrir a un procedimiento de mediación para resolver conflictos disciplinarios, pero realmente, la preocupación por instaurar la mediación ha comenzado su andadura hace ya unos años cuando Universidades nacionales y extranjeras se han unido para impulsar iniciativas tanto de formación como del fomento de la investigación con la transferencia de conocimientos, todo ello en el ámbito intrauniversitario, interuniversitario y también desde el diálogo entre las Universidades y diferentes agentes sociales.

En el preámbulo de la Ley de Convivencia Universitaria se advierte que el sistema educativo español incluirá “formación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos” así como manifiesta que las universidades pueden “potenciar el uso de medios alternativos de resolución de conflictos, como la mediación, que pueden resultar más eficaces para afrontar determinadas conductas y conflictos entre miembros de la comunidad universitaria pertenecientes al mismo o diferente sector”, dejando cierta libertad y autonomía para que sean las propias universidades las que desarrollen aquellas medidas que consideren más aptas para estimular la convivencia y la corresponsabilidad entre todos los miembros de la comunidad universitaria.

Ya en el art. 5, se refiere a estos medios alternativos para que se apliquen tanto antes como durante el procedimiento disciplinario, y considera que se han de ajustar a los principios de “voluntariedad, confidencialidad, equidad, imparcialidad, buena fe y respeto mutuo, prevención y prohibición de represalias, flexibilidad y transparencia”, canalizando esta praxis a través de una Comisión de Convivencia creada a tal efecto.

Haciendo una valoración de los modelos que se han ido introduciendo en las Universidades españolas para fomentar el uso de la mediación (Rosales y García, 2019), nos damos cuenta de que la diversidad de figuras y las características que se les atribuye no están exentas de críticas que exigen, en parte, un replanteamiento serio que obedezca a un despliegue más

oportuno y acertado de las funciones descritas. Por ejemplo, la figura del Defensor Universitario ha sido considerada como una especie de mediador cuando realmente su cometido es más bien el de recoger las quejas, intentar pacificar el ambiente de descontento entre alumnado y profesorado o entre estos y la Institución, pero casi siempre siendo él el que propone la solución, algo que es más propio de la conciliación que de la mediación. Asimismo, es cierto que atribuir a esta figura el potencial de un mediador pone en jaque algunas cuestiones que otorgan seguridad y calidad al procedimiento, como es la formación en mediación, pues generalmente el defensor universitario puede proceder de cualquier rama de conocimiento sin que esté vinculado de manera específica a alguna que tradicionalmente viniera encargándose de la mediación y la gestión de los conflictos.

En otros Centros de Educación Superior se ha optado por la figura de una especie de inspector universitario que se encarga de identificar la existencia de conflictos tanto reales como latentes, y pese a que se ha considerado un proyecto pionero que al menos manifiesta la intención de impulsar la mediación, una de las críticas que recibe es la falta de independencia y autonomía respecto de los órganos de la Universidad, pues ello redundará en una mayor imparcialidad y sobre todo, la calidad requerida.

Por último, otros centros han ido creando unidades de mediación independientes para salvar las deficiencias detectadas en los sistemas anteriores y sobre todo para conferirles una cualificación mayor, entendiendo que estos servicios colaboran con el resto de departamentos de la Universidad, pero con una clara relación de independencia y autonomía entre todos ellos.

Al margen de lo que la mediación pueda aportar en la resolución de conflictos específicos que se hayan podido generar, cabe resaltar una serie de beneficios que surgen como una consecuencia positiva del mantenimiento de un sistema que busca la equidad, la justicia y la convivencia pacífica, destacando entre todos ellos, la reducción de las tasas de abandono, la mejora en el rendimiento académico, una mayor presencia del alumnado en las aulas y superación del régimen de absentismo, la propiciación de un ambiente de mayor interés que puedan despertar no sólo la impartición de las clases sino la organización de ciertas actividades.

En todo caso, partiendo del presupuesto de que cada universidad, pública o privada, haya podido establecer antes de la entrada en vigor de la Ley de Convivencia Universitaria su propia normativa y procedimientos para conseguir implementar un protocolo de organización para el desarrollo de la mediación, lo importante es que se adapte a la nueva normativa y prevea un campo de acción directo que sirva de apoyo, de asesoría, de guía y de resolución para los asuntos que allí sean elevados, tanto si proceden por derivación de órganos directivos o responsables de servicios de la Universidad, si sirven para dar curso y soporte a procedimientos ya iniciados o si permanecen abiertos a consultas que cualquiera pueda plantear para hacer uso del servicio siempre que se necesite.

También, procede que en el ámbito de la universidad, en el marco de la multidisciplinariedad por la acogida de titulaciones pertenecientes a áreas de conocimiento diferentes y en la creación de proyectos de investigación conjuntos, se posibilite la sensibilización ante lo que supone un conflicto y la forma más óptima de gestionarlo (Cazorla, 2021), de modo que esa formación específica al personal de la Universidad transcurra a la par y no sea incompatible con los canales que ya existan para promover de manera coordinada los trabajos de mediación.

Quizá, respondiendo al título que presenta este trabajo, debamos reconocer que es en la Universidad donde en realidad, existen más posibilidades de servir de cauce a la promoción de los ODS en su totalidad, al paso de las generaciones de profesionales e investigadores que se van sucediendo a través de los años, desde su triple misión formadora, investigadora y de transferencia de conocimiento a la sociedad, pues es precisamente la Universidad la que puede asumir el papel de liderar la transición a una sociedad plenamente sintonizada con los ODS en todo ese amplio espectro de temas para conseguir alcanzar un mundo próspero para todos.

V. Conclusiones

Pese a la demora en el tiempo por definir una credibilidad en los métodos alternativos de solución de conflictos y apostar por su implantación como una forma de avanzar en el futuro democrático de nuestra sociedad, a día de hoy se considera que los esfuerzos por dar a conocer e impulsar, en

concreto, la mediación, no son escasos como tampoco parece que terminen siendo estériles, pues la normativa está haciendo hincapié en la necesidad de colocar la solución de conflictos a través de la mediación al mismo nivel que la judicialización de los asuntos.

Con todo ello, sobre el anteproyecto de ley de medidas de eficiencia procesal hay puestas muchas expectativas y los operadores jurídicos que creen en este sistema y que colaboran en pro de su implantación confían en que esta ley no recoja en teoría algo que posteriormente en la práctica no vaya a tener el recorrido esperado.

También, se ha comprobado que los ODS tienen gran relevancia para las universidades en tanto que su carácter multidisciplinar incluye esa compleja gama de desafíos económicos, sociales y medioambientales que irá requiriendo cambios y transformaciones en el funcionamiento de la sociedad, y en cómo interactuamos con nuestro entorno. Y para eso, desde la educación, la investigación, la innovación y el liderazgo en el empleo de herramientas para conseguir una sociedad pacífica, el papel de la universidad será esencial para ayudar a enfrentar esos retos. Por eso resulta fundamental identificar y fortalecer todas aquellas herramientas que serán de gran utilidad para mantener unos estadios mínimos de bienestar, y con ello, la mediación se convierte en el modelo de cohesión capaz de favorecer ese necesario diálogo interdisciplinar.

En definitiva, se espera que la cultura de paz se instaure propiciando a su vez un cambio de cultura en todas las profesiones y proponer así una nueva perspectiva para el análisis y resolución de los conflictos, todo ello con modelos acordes a la realidad cambiantes y definiendo estrategias que tengan como base la ayuda y la cooperación mutua.

VI. Reconocimientos

Esta investigación ha sido financiada por la Universidad Camilo José Cela en el marco del Proyecto "Consideraciones en torno a los derechos fundamentales frente a los retos productivos y sociales en la era digital". DEFSOD 21-22.

Referencias

- Alcover De la Hera, C.M. (2011). Entrenamiento en mediación: las mejores prácticas para formar mediadores eficaces. En: R. López-San Luis (Ed.), *Aportaciones de la mediación en el marco de la prevención, gestión y solución de conflictos familiares* (pp. 33-46). Ed. Comares.
- Alemán Bracho, C. y Munuera Gómez, P. (2021). La mediación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En: Junquera R., *Nuevos caminos del Derecho: del pensamiento jurídico, de los derechos humanos; de la ética, bioética y deontología; algunas propuestas de las ciencias sociales. Estudios en homenaje al profesor Narciso Martínez Morán*. Vol. 2 (pp. 1101-1118). Scientia.
- Alfaro, E. y Silvera, A. (2020). La conciliación y la mediación como herramienta útil para la construcción de paz – un aporte desde los consultorios jurídicos. *Pensamiento Americano*, 13(25), 121-140.
- Arboleda, A. (2017). Conciliación, mediación y emociones: una mirada para la solución de los conflictos de familia. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 17(33), 81-96.
- Arnáiz Serrano, A. (2018). Hacia una abogacía gestora integral de conflictos. *Revista de Mediación*, 11(2), 1-8.
- Caurín Alonso, C., Morales Hernández, A.J. y Fontana Vinat, M. (2019). Convivencia en el ámbito educativo: aplicación de un programa basado en la empatía, la educación emocional y la resolución de conflictos en un instituto español de enseñanza secundaria. *Cuestiones Pedagógicas*, (27), 97-112.
- Cazorla González-Serrano. M.C. (2021). La mediación y su encaje en la resolución de conflictos en el ámbito universitario. En: Cazorla González-Serrano (Dir.), *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, Vol. 2, (pp. 1867-1890).
- García Villaluenga, L. (2014). La enseñanza de la mediación en la universidad: La CUEMYC. Un testimonio. En: *Simposio Tribunales y Mediación en España*. (pp. 149-153). Editorial HUYGES.

- Gonzalo Quiroga, M. (2021). La mediación como herramienta de Desarrollo Sostenible en la naciente Ley de Convivencia Universitaria. *Revista de Educación y Derecho*. (I Número extraordinario octubre), 281-306.
- Gonzalo Quiroga, M. (2021). Mediación y Cultura de Paz en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. *Polo del Conocimiento*, 6(7), 89-110.
- Guzmán Cáceres, M. (2019). El Moderno Prometeo: El director Escolar como Líder Mediador para la Justicia Social y el Desarrollo Sostenible. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 8(1), 63-78.
- Murga-Menoyo, M. A. (2018). La formación de la ciudadanía en el marco de la agenda 2030 y la justicia ambiental. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 7(1), 37-52.
- Ojeda Socorro, R. y Gómez Herreros, M.J. (2019). Ampliando la mirada de la mediación en el contexto educativo. En: Luján Henríquez, I., (2019). *Conflictos y mediación en contextos plurales de convivencia* (pp. 201-230) .Ed. Universidad de las Palmas.
- Parra Villena, A., Morales Hernández, A.J., Caurín Alonso, C. (2020). La solidaridad y la sostenibilidad a través de los docentes con formación en mediación: ¿una realidad indisociable? *Didáctica de las Ciencias Experimentales y Sociales*, (38) 61-80.
- Rosales Álamo, M. García Villaluenga, L. (2019). La mediación intrauniversitaria: reflexiones y propuestas. En: Luján Henríquez, I. (Coord.), *Conflictos y mediación en contextos plurales de convivencia*, (pp. 175-200). Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la ULPGC.

Capítulo 6. Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo Sostenible en España: una revisión teórica de la Educación para el Desarrollo Sostenible como base del empoderamiento de la ciudadanía

Noemí Martí Ferre

Universitat de València

Helena Aparicio Sanmartín

Universidad Internacional de Valencia

I. Relación entre Derechos Humanos, Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo Sostenible

1.1. Derechos Humanos y Objetivos de Desarrollo Sostenible: enfoque basado en derechos humanos

Para lograr la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS en adelante) es necesario el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos (DDHH en adelante).

En el preámbulo de la Agenda 2030 se establece que los ODS tienen como finalidad el cumplimiento de los DDHH. Por ello, podemos afirmar que los ODS y los DDHH están interrelacionados e indisolublemente ligados puesto que los mismos se vinculan a cada uno de los 17 objetivos que establece la Agenda 2030

Así, la Agenda 2030 es una herramienta clave para que la ciudadanía pueda exigir responsabilidades. La misma se debe utilizar como un medio de implementación de los DDHH, pero para lograrlo es necesario que las políticas públicas de los países tengan en cuenta los DDHH como guía de acción.

De esta manera, “es en este punto donde cobra protagonismo el enfoque basado en derechos humanos como instrumento metodológico de primer orden, para analizar situaciones y presentar propuestas de acción encaminadas a la prevención, protección y reparación de derechos humanos” (García, 2017, p.11).

El Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible define el enfoque basado en Derechos Humanos como:

Un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está operacionalmente dirigido a promover y proteger los derechos humanos. Su objetivo es analizar las desigualdades que se encuentran en el corazón de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y las distribuciones injustas de poder que impiden el progreso del desarrollo y que a menudo resultan en grupos de personas que se quedan atrás. (Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible [GNUDS], s.f.).

De este modo, se establecen los DDHH como un principio, una norma y un fin.

Así, los DDHH, como principio, se encuentran recogidos en los estándares internacionales y poseen un contenido definido y concreto.

Los DDHH, como norma, sirven de guía y fijan los límites de la acción política y la acción reivindicativa. Se pueden identificar claramente qué acciones discurren dentro de los contenidos propios de cada derecho.

Y, los DDHH, como fin, orientan la acción y también permiten evaluar si los resultados que se han obtenido coinciden o no, con lo que se establece en los estándares internacionales y, por tanto, si las acciones han resultado eficaces (García, 2017).

Un enfoque basado en DDHH implica todo un proceso de realización de derechos individuales y colectivos con el fin de situar a las personas titulares de derechos en disposición de poder reclamarlos, que sean atendidas en sus reclamaciones, que se resuelvan aquellas causas estructurales de sus problemas y las consecuencias que producen.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se pueden relacionar con los Derechos Humanos de la siguiente manera:

Tabla 1.

Relación entre los ODS y los DDHH.

Relación entre los ODS y los DDHH	
Objetivos de desarrollo sostenible	Derechos humanos
Objetivo 1. Fin de la pobreza	Derecho a un nivel de vida adecuado. Derecho a la seguridad social. Igualdad de derechos de las mujeres en la vida económica.
Objetivo 2. Hambre cero	Derecho a una alimentación adecuada. Cooperación internacional.
Objetivo 3. Salud y bienestar	Derecho a la vida. Derecho a la salud. Especial protección de las madres, los niños y las niñas. Derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de su aplicación. Cooperación internacional.
Objetivo 4. Educación de calidad	Derecho a la educación. Igualdad de derechos de mujeres y niñas en materia de educación. Derecho al trabajo, incluida la formación técnica y profesional. Cooperación internacional.
Objetivo 5. Igualdad de género	Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Derecho a decidir el número y espaciado de los hijos e hijas. Especial protección para las madres, los niños y las niñas. Eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas. Derecho a unas justas y favorables condiciones de trabajo.
Objetivo 6. Agua limpia y saneamiento	Derecho a agua potable y saneamiento. Derecho a la salud. Igualdad de acceso al agua y al saneamiento para las mujeres rurales.
Objetivo 7. Energía asequible y no contaminante	Derecho a un nivel de vida adecuado. Derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de su aplicación.
Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico	Derecho al trabajo y condiciones de trabajo justas. Prohibición de la esclavitud, el trabajo forzoso y la trata de personas. Igualdad de derechos de las mujeres con relación al empleo. Prohibición del trabajo infantil. Igualdad de derechos laborales de las personas migrantes.
Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura	Derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de su aplicación. Derecho de acceso a la información. Derecho a una vivienda adecuada. Igualdad de derechos de las mujeres al crédito financiero y la infraestructura rural.

Objetivo 10. Reducción de las desigualdades	Derecho a la igualdad y no discriminación. Derecho a participar en los asuntos públicos. Derecho a la seguridad social. Promoción de las condiciones para la migración internacional. Derecho de los migrantes a transferir sus ingresos y ahorros.
Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles	Derecho a una vivienda adecuada. Derecho a participar en la vida cultural. Accesibilidad de transporte, instalaciones y servicios. Protección frente a los desastres naturales.
Objetivo 12. Producción y consumo responsable	
Objetivo 13. Acción por el clima	Derecho a la salud. Derecho a una alimentación adecuada y derecho al agua potable. Derecho de todos los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales.
Objetivo 14. Vida submarina	
Objetivo 15. Vida de ecosistemas terrestres	
Objetivo 16. Paz, Justicia e instituciones sólidas	Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas. Protección de los niños frente a todas las formas de violencia, abuso o explotación. Derecho de acceso a la justicia y al debido proceso y a la personalidad jurídica. Derecho a participar de los asuntos públicos. Derecho de acceso a la información.
Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos	Derecho de los pueblos a la autodeterminación. Derecho de todos los pueblos al desarrollo y cooperación internacional. Derecho de todos a disfrutar de los beneficios del progreso científico y su aplicación. Derecho a la privacidad.

Nota. Elaboración propia a partir de la información extraída de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/MDGs/Post2015/SDG_HR_Table.pdf

Por tanto, el enfoque basado en DDHH se convierte en un marco conceptual que ofrece unos referentes universalmente compartidos y se pone de manifiesto la necesidad de que los mismos sean el eje vertebrador en la actuación de políticas públicas.

1.2. Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo Sostenible: enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible

El enfoque basado en la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible fue incorporado como compromiso en el Tratado de Lisboa de la Unión Europea y desarrollado por algunos países, entre ellos España.

En 2019 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE en adelante) fue más allá y, en la Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, establece el desarrollo de una visión estratégica para cumplir la Agenda 2030 y los ODS de forma coherente e integrada, en particular mediante:

1. La generación de un liderazgo y compromiso político sólido e incluyente al más alto nivel político para fomentar una acción del gobierno en pleno a favor de la CPDS [...]
2. Definir, aplicar y comunicar una visión estratégica a largo plazo que apoye la coherencia de las políticas y oriente al gobierno y a los actores interesados hacia unos objetivos de desarrollo sostenible comunes [...]
3. Aumentar la integración de las políticas para incorporar mejor el desarrollo sostenible a las políticas y las finanzas y, en ese sentido, aprovechar las sinergias y los beneficios entre los sectores de la política económica, social y medioambiental, así como entre los objetivos de desarrollo sostenible nacionales e internacionalmente reconocidos [...] (OCDE, 2019, pp.6-7).

Así, tal y como se recoge en el ODS 17, en concreto la meta 17.14, es necesaria la puesta en marcha de un sistema de coherencia de políticas que refuercen el diálogo social, político e institucional.

Este sistema debería incorporar las cuatro dimensiones principales de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible:

Entre las políticas sectoriales (coherencia horizontal), entre los distintos territorios y niveles de gobierno (coherencia vertical), entre las prioridades del corto plazo y la sostenibilidad que exige el largo plazo (coherencia temporal) y entre las políticas domésticas y sus impactos en el bienestar global (coherencia global o cosmopolita) (Futuro en común, 2020, p.4).

Por tanto, la Agenda 2030, como hoja de ruta, es necesaria para realizar una revisión de los modelos de desarrollo, los roles que desempeñan las instituciones y, también, las formas de llevar a la práctica las políticas públicas. Así, el enfoque basado en la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible establece que el objetivo central de las acciones políticas sea el desarrollo sostenible para avanzar en la adopción de

medidas que sean integrales y transformadoras para reducir las desigualdades, incluida la de género, así como la promoción de los derechos humanos en nuestro país.

Una vez establecida la relación entre Derechos Humanos, Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante el análisis del enfoque basado en derechos humanos y la perspectiva de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, cabe hacer referencia a cómo se están implementando los ODS en nuestro país. Por ello, a continuación, se va a realizar un análisis del plan de acción, en concreto, de las políticas palanca y medidas transformadoras que sitúan los ODS en el centro de las políticas públicas para acelerar el progreso transversalmente.

II. Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en España: plan de acción

2.1. Consideraciones previas

La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible son un referente ético y operativo para todos los países y para toda la ciudadanía. Se trata de un nuevo contrato social global y, para España, una oportunidad de cambio de su modelo productivo asegurando que el crecimiento económico redunde en lograr una menor pobreza, mayor igualdad, el cumplimiento de los derechos humanos y el estado social de derecho (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2018).

Así, el 12 de diciembre de 2017, el Congreso de los Diputados, con el respaldo prácticamente de la totalidad de las fuerzas políticas, adoptó una Proposición no de Ley (PNL) para definir una estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. La PNL 161/001253, insta al gobierno a elaborar, aprobar y poner en marcha una estrategia de desarrollo sostenible para implementar en España la Agenda de Desarrollo 2030.

Para ello, el Grupo de Alto Nivel (GAN), grupo constituido con el doble objetivo de coordinar la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda y de preparar los exámenes de España ante el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de las Naciones

Unidas, acuerda como prioridad la necesidad de formular un Plan de Acción para la implementación de los ODS de la Agenda 2030.

Un plan de carácter programático orientado a la acción para impulsar, de forma inmediata, la adopción de nuevas políticas, medidas, gobernanza y métodos de trabajo para la adopción de una Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020-2030, además, de recoger las actuaciones que realicen todos los actores sociales y niveles de gobierno de España.

El Plan de Acción se compone de dos partes:

En la primera parte, se presenta el estado de la cuestión mediante el análisis de la de la distribución competencias, políticas públicas e instrumentos ya existentes de la situación de los ODS en España. En la segunda parte, se abordan las acciones para poner en práctica la Agenda 2030.

Cabe destacar que, en el cumplimiento del Plan de Acción, adquiere una especial relevancia, el compromiso de las Comunidades Autónomas, Gobiernos Locales y otros actores como la sociedad civil, las empresas, las organizaciones sindicales y las universidades que, junto con las políticas y medidas impulsadas por la Administración General del Estado, configuran el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 en España.

Para avanzar en el compromiso y cumplimiento de un Plan de Acción transformador es imprescindible que las políticas públicas y sus correspondientes asignaciones presupuestarias se alineen con los ODS. Es decir, los ODS deben situarse en el centro de las políticas públicas para acelerar el progreso transversalmente y a mayor escala en el conjunto de los 17 ODS.

Para ello, es necesario la puesta en práctica de políticas palanca y medidas transformadoras.

2.2. Políticas palanca y medidas transformadoras para lograr una estrategia de desarrollo sostenible

Las políticas palanca hacen referencia “a aquellos programas o políticas con capacidad de acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre

aspectos clave para el progreso en el conjunto de la Agenda 2030” (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2018, p.130). Así, las políticas palanca pueden ser de diversa naturaleza, según su fuerza simbólica, su incidencia en uno o varios ODS, su capacidad práctica para crear sinergias en varios ODS, siendo su efecto multiplicador.

Por tanto, han de entenderse como instrumentos de carácter transversal para conectar con las diferentes políticas, actores y sectores de manera integral. Así, deben actuar sobre áreas prioritarias y clave de actuación, entre otras, la igualdad, la lucha contra la pobreza y la exclusión social (muy especialmente en la infancia), en el cambio climático y la transición ecológica de la economía, en la política sostenible de agua, entre otras (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2018).

En la siguiente tabla se muestra el de áreas prioritarias de actuación y las políticas palanca:

Tabla 2.

Relación de áreas prioritarias de actuación y políticas palancas.

ÁREAS PRIORITARIAS DE ACTUACIÓN – POLÍTICAS PALANCA	
I.	Prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.
II.	Igualdad de oportunidades mediante un plan estratégico.
III.	La agenda urbana española.
IV.	La economía circular.
V.	La ley de cambio climático y transición energética.
VI.	La investigación científica y técnica para los ODS
VII.	La economía social.
VIII.	Plan de gobierno abierto.
IX.	Recuperar la cooperación española al servicio de los ODS.

Nota. Elaboración propia a partir de la información *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Al igual que las políticas palanca, las medidas transformadoras son integrales y transversales, ya que se trata de un conjunto de acciones e iniciativas políticas que se pueden implementar de forma inmediata y con costes muy bajos. Además, tienen una gran capacidad de transformación para establecer las bases para el desarrollo de las políticas palanca y de la estrategia de desarrollo sostenible.

La implementación de las medidas transformadoras debe realizarse desde una perspectiva integrada y con la colaboración activa de los diferentes departamentos ministeriales. Cada medida transformadora está orientada a la consecución de un compromiso por parte de nuestro país, así en la siguiente tabla se muestra la relación entre las medidas transformadoras con los compromisos adquiridos:

Tabla 3.

Relación entre medidas transformadoras y compromisos adquiridos.

MEDIDAS TRANSFORMADORAS Y COMPROMISOS ADQUIRIDOS	
MEDIDAS TRANSFORMADORAS	COMPROMISOS ADQUIRIDOS
Situar la Agenda 2030 en el centro de la identidad de España en el mundo, en la política europea y multilateral	Impulsar decididamente el avance, implementación y ambición de la Agenda 2030 en la UE y en todos los foros e instituciones internacionales.
Impulsar las alianzas para los ODS entre todos los actores como vectores de transformación	Impulsar decididamente las alianzas inclusivas multiactor para los ODS, con la necesaria rendición mutua de cuentas, en acciones concretas alrededor de los ODS.
Impulsar la educación para el desarrollo sostenible como un pilar fundamental: alcanzar la meta 4.7. en2025	Alcanzar la meta 4.7. en España en 2025, cinco años antes de 2030.
Informar para conocer. Sensibilizar para hacer. Comunicar para transformar: un pacto para la comunicación de la Agenda 2030	Se alcanzará un Pacto por la comunicación de la Agenda 2030 entre todas las administraciones públicas y con los actores privados y de la sociedad civil.
Impulsar la cultura como elemento clave para la transformación	Impulsar decididamente la acción cultural para la difusión y apropiación de la Agenda 2030.
Impulsar una función pública con los conocimientos y capacidades para implementar los ODS	En 2022, el 100% de los empleados públicos de la Administración del Estado y de las empresas públicas conocerán la Agenda 2030, y quienes tengan responsabilidades directas en su implementación dispondrán de las competencias necesarias para ello.
Presupuestar para los ODS: alineamiento de los presupuestos de cada departamento ministerial	Se establecerá la relación entre los ODS y las políticas de gasto y programas que los desarrollan, permitiendo el análisis de asignación de recursos con ODS.

<p>Alinear la compra pública con los ODS</p>	<p>La Estrategia Nacional de Contratación Pública incorporará la Agenda 2030 y, en particular, el ODS 12 (meta 12.7) en su marco general, objetivos y metas, y promoverá las medidas necesarias para utilizar las posibilidades de la contratación pública para apoyar los ODS.</p>
<p>Alinear la Agenda 2030 y el plan nacional de reformas</p>	<p>Implementación de la Agenda 2030 y el progreso en los ODS se integrará en el Programa Nacional de Reformas que el Gobierno de España debe remitir anualmente a la Unión Europea.</p>

Nota. Elaboración propia a partir de la información *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Por todo ello, tanto las políticas palanca como las medidas transformadoras son imprescindibles para lograr una estrategia de desarrollo sostenible aunando, sumando esfuerzos y generando las sinergias que permitan una actuación de conjunto que vaya más allá de la mera agregación de políticas públicas y actuaciones de los distintos agentes y actores, así como la participación de la ciudadanía.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 ha de ser la hoja de ruta para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en la Agenda 2030 y así transformar el mundo que vivimos para que nadie quede atrás (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2018).

Tras lo anteriormente expuesto, consideramos que el desarrollo y la puesta en práctica de la Educación para el Desarrollo Sostenible son los pilares fundamentales para lograr una transformación profunda en la forma de pensar y actuar para que las personas se conviertan en agentes de cambio. De esta manera, será posible el empoderamiento de la ciudadanía adquiriendo los conocimientos, habilidades, valores y actitudes para contribuir con el desarrollo sostenible.

Por ello, en el siguiente apartado, se va a hacer referencia a la Educación para el Desarrollo Sostenible como base del empoderamiento de la ciudadanía.

III. La Educación para el Desarrollo Sostenible como base del empoderamiento de la ciudadanía

Podemos afirmar que la educación es crucial para alcanzar una transformación hacia una sociedad más justa y equitativa, además de ser una herramienta imprescindible para empoderar al alumnado con la finalidad de que se replanteen su manera de pensar y se animen a trabajar hacia un futuro sostenible. Para ello, la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS en adelante) es clave.

Así, es necesario que la EDS se conciba como parte integral de una educación de calidad.

La EDS es una educación holística y transformadora, que aborda el contenido y los resultados de aprendizaje, la pedagogía y el entorno de aprendizaje. En consecuencia, la EDS no solo integra contenidos tales como el cambio climático, la pobreza y el consumo sostenible dentro de los planes de estudio, sino que también crea contextos de enseñanza y aprendizaje interactivos y centrados en el alumno (UNESCO, 2017, p.7).

Por tanto, la EDS permite a las personas adquirir aprendizajes no sólo cognitivos sino también socioemocionales y conductuales para contribuir con la consecución de los ODS y lograr la transformación necesaria.

La EDS plantea una pedagogía transformadora y se reconoce como una parte de la Meta 4.7 del ODS 4 Educación de calidad. Pero también cabe destacar la importancia clave de la EDS para los restantes 16 ODS, ya que como establece el documento *Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Objetivos de aprendizaje*, de 2017, de la UNESCO, la educación de calidad es tanto una meta en sí misma como un medio para lograr todos los otros ODS, porque es parte integral del desarrollo sostenible y un facilitador clave de este.

En la siguiente tabla se muestra a cómo se relaciona cada ODS con el ODS 4:

Tabla 4.*Relación de los ODS con el ODS 4.*

Relación de los ODS y con el ODS 4	
Objetivos de desarrollo sostenible	Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 Educación de Calidad
Objetivo 1. Fin de la pobreza	La educación es fundamental para sacar de la pobreza a las personas mediante la movilización de recursos que pongan en práctica programas y políticas económicas, sociales y educativas encaminadas a que las personas puedan superar y salir de la pobreza.
Objetivo 2. Hambre cero	La educación desempeña un papel clave para ayudar a las personas a avanzar hacia métodos agrícolas sostenibles. El acceso al conocimiento de pequeños productores agrícolas y ganaderos se estima que podría duplicar su producción y, por tanto, sus ingresos.
Objetivo 3. Salud y bienestar	La educación puede marcar la diferencia en cuestiones básicas para la salud como evitar la mortalidad infantil, mejorar la salud sexual y reproductiva, la propagación de enfermedades, el fomento de estilos de vida saludables y de bienestar.
Objetivo 5. Igualdad de género	Se encuentra de forma implícita en todo el objetivo (principio y fin de la educación). La generalización de la educación entre las mujeres adultas y las niñas es particularmente importante para lograr la alfabetización básica, mejorar las actitudes y aptitudes participativas y en el acceso de la mejora en la calidad de vida. Las leyes y políticas educativas deben ser diseñadas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas en todos los niveles.
Objetivo 6. Agua limpia y saneamiento	La educación aumenta la actitud y la capacidad para utilizar los recursos naturales de manera más sostenible, promoviendo la higiene personal; la formación permitiría una mayor participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y su saneamiento.
Objetivo 7. Energía asequible y no contaminante	Los programas educativos, de manera particular las vías formativas no formales e informales, pueden promover una mejor conservación de la energía y el uso de fuentes energéticas renovables.
Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico	La vinculación existente entre el nivel educativo y la fortaleza económica, el espíritu emprendedor (empresarial), las actitudes hacia el mercado de trabajo son claras y directas.
Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura	La educación es básica en la adquisición de las competencias necesarias para la construcción de infraestructuras con elevada resiliencia y una industrialización más sostenible.

<p>Objetivo 10. Reducción de las desigualdades</p>	<p>Al igual que en el ODS 5, se encuentra de forma implícita en todo el objetivo (principio y fin de la educación). Cuando la accesibilidad a la educación se facilita, se ha demostrado su influencia en la mejora de la situación económica personal y de desigualdad social.</p>
<p>Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles</p>	<p>La educación debe proporcionar las competencias y habilidades participativas para que las personas puedan ayudar en la configuración y el mantenimiento de ciudades sostenibles y lograr resiliencia ante situaciones de desastre. Y permitiría a las personas desarrollar criterios y capacidades para intervenir en la planificación y gestión participativa, integrada y sostenible de los asentamientos humanos.</p>
<p>Objetivo 12. Producción y consumo responsable</p>	<p>La educación debe constituir el pilar que marque de manera crítica las pautas de comportamiento que deben existir para alcanzar una producción de bienes e insumos sostenibles (pe. desarrollo de una economía circular) y para que los consumidores comprendan que esa producción permite una mejor gestión de los residuos, así la educación debe incidir sobre la manera de evitar el despilfarro alimentario, realizar actividades de prevención, reducción, reciclaje y reutilización de desechos y residuos, dando formación para un verdadero desarrollo sostenible.</p>
<p>Objetivo 13. Acción por el clima</p>	<p>La educación constituye la actividad humana clave para la comprensión del impacto del cambio climático sobre el planeta y, por tanto, sobre el ser humano, ayudando a la adaptación y mitigación de sus efectos, sobre todo a nivel local. Además, la educación debe mejorar y ayudar en la sensibilización y la capacidad personal, comunitaria e institucional respecto a la mitigación de las consecuencias del cambio climático, en la manera de adaptarnos a ello, la reducción de sus efectos y los mecanismos para la alerta temprana.</p>
<p>Objetivo 14. Vida submarina</p>	<p>La importancia de la educación en la creación de consciencias sobre el medio marino es fundamental, así como para el desarrollo y creación de consensos activos sobre el uso racional y sostenible de sus recursos.</p>
<p>Objetivo 15. Vida de ecosistemas terrestres</p>	<p>La importancia de la educación en la creación de consciencias sobre el medio marino es fundamental, así como para el desarrollo y creación de consensos activos sobre el uso racional y sostenible de sus recursos.</p>
<p>Objetivo 16. Paz, Justicia e instituciones sólidas</p>	<p>El acceso a una educación de calidad debe facilitar el aprendizaje social como medio para lograr sociedades más participativas, inclusivas y justas, con el fin de alcanzar la coherencia social. El proceso educativo debe garantizar la protección de las libertades y derechos fundamentales y el acceso público y libre a la información.</p>

Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos

El aprendizaje permanente a lo largo de la vida debe desarrollar capacidades para comprender y promover políticas y prácticas para el desarrollo sostenible. El acto educativo debe promover el uso y desarrollo de tecnologías racionales, desde el punto de vista ecológico, facilitando su divulgación, difusión y transferencia.

Nota. Elaboración propia a partir de la elaborada a partir de *La nueva Ley de Educación (LOMLOE) ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y el reto de la COVID-19* Por Negrín, MA y Marrero, J., 2021.

Por todo ello, podemos afirmar que la educación ocupa un lugar central en los ODS, encontrándose referencias al ODS 4 de una forma transversal en el resto de ODS.

A continuación, se va a hacer referencia a la implementación de la política educativa en nuestro país mediante la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, (LOMLOE en adelante) como instrumento jurídico para la puesta en práctica de los ODS en el ámbito educativo.

3.1. La política educativa en España: la LOMLOE como instrumento jurídico para la implementación de los ODS en el ámbito educativo

Los ODS son amplios y plantean un cambio de estrategia para la mejora de la calidad de vida de las personas y del planeta. En este sentido, las políticas y administraciones educativas han incluido los ODS como elemento a desarrollar en los centros educativos mediante acciones concretas en planes o proyectos, enmarcados en la EDS (Vázquez y Porto, 2020).

En España, la última ley educativa es la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE), por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Los objetivos de esta ley se asientan en cuatro ejes vertebradores:

- Los derechos de la infancia entre los principios rectores del sistema, según lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño de 1989.

- La igualdad de género a través de la coeducación y el fomento del aprendizaje de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y la prevención de la violencia de género.
- Una mayor personalización del aprendizaje.
- Una educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, así como el desarrollo de la competencia digital.

De esta manera, se muestra el interés en construir una educación acorde a los principios de desarrollo sostenible. Así, en el Preámbulo de la LOMLOE se señala:

En cuarto lugar, reconoce la importancia de atender al desarrollo sostenible de acuerdo con lo establecido en la Agenda 2030. Así, la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial ha de incardinarse en los planes y programas educativos de la totalidad de la enseñanza obligatoria (LOMLOE, 2020, p. 122871).

En España las metas del ODS 4 en las que el legislador se ha centrado para avanzar son las que reflejamos en la siguiente tabla:

Tabla 5.
Metas del ODS 4 que desarrolla LOMLOE.

Metas del ODS 4 que desarrolla LOMLOE	
Meta 4.5	De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.
Meta 4.7	De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.
Meta y 4.a	Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

Nota. Elaboración propia a partir de la información extraída de la Página Web de Naciones Unidas, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

Así, en relación con la Meta 4.5, cabe destacar que la perspectiva de género es uno de los objetivos principales que impregna la LOMLOE como materia en el currículo en las todas las etapas educativas y, de forma transversal, en el sistema educativo en general.

En el informe del Ministerio de Educación *Igualdad en Cifras MEPF 2020*, se pone en evidencia la baja presencia femenina en las disciplinas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM). Por ello, la LOMLOE establece el impulso para incrementar la presencia de alumnas en estudios y titulaciones de dichas disciplinas. Del mismo modo, impulsará la presencia de alumnado masculino en aquellos estudios en los que exista de forma notoria una mayor matrícula de mujeres que de hombres.

En cuanto a la Meta 4.7, el fomento de valores democráticos y la cultura del desarrollo sostenible son elementos que se encuentran de forma reiterada tanto en el Preámbulo de la LOMLOE, como en gran parte de su articulado.

Así, establece en el artículo 18.3, que en la etapa primaria se impartirá 5º y 6º de primaria la educación en valores cívicos y éticos, cuyo contenido abordará el conocimiento de la Constitución Española y el respeto de los Derechos Humanos y de la Infancia, la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, la igualdad entre hombres y mujeres, el respeto a la diversidad, el valor social de los impuestos, el fomento del espíritu crítico y la cultura de paz y no violencia.

Y está previsto en la etapa de enseñanza secundaria obligatoria (ESO), la asignatura: Educación en valores cívicos y éticos, cuyo contenido será el mismo que para la etapa de primaria, pero adaptándolo a la edad del alumnado.

El fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres está presente a lo largo de toda la reforma planteada por la LOMLOE, y la Disposición adicional vigesimoquinta, dota de la importancia de este valor democrático en el ámbito educativo.

Y, en relación con la meta 4.a, la Disposición adicional cuarta establece que,

El Gobierno, en colaboración con las Administraciones educativas, desarrollará un plan para que, en el plazo de diez años, de acuerdo con el artículo 24.2.e) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y en cumplimiento del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, los centros ordinarios cuenten con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad. Las Administraciones educativas continuarán prestando el apoyo necesario a los centros de educación especial para que estos, además de escolarizar a los alumnos y alumnas que requieran una atención muy especializada, desempeñen la función de centros de referencia y apoyo para los centros ordinarios (LOMLOE, 2020, p.122942).

Se pretende, por tanto, la inclusión del alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios, dejando la escolarización en centros de educación especial para los casos más complejos.

Del mismo modo, el artículo 20.bis hace referencia a la especial atención a las diferencias individuales que se diagnostiquen para poder responder con mecanismos de apoyo y refuerzo que eviten la repetición escolar, particularmente en entornos socialmente desfavorecidos, con el objetivo de lograr entornos de aprendizajes seguros y eficaces. En estos ámbitos se emplaza a las Administraciones a ajustar, si fuera necesario, las ratios alumnado/unidad para favorecer así las estrategias pedagógicas.

Hay que señalar que la LOMLOE comenzará a aplicarse el próximo curso académico (2022/2023) en los niveles de 1º de la ESO; en 3º de la ESO y en 1º de bachillerato y, en el curso siguiente, 2023/2024, se implementará en 2º de la ESO, 4º de la ESO y 2º de bachillerato.

La ley no sirve de mucho si la ciudadanía no la asume como propia, para lo cual, es necesario desarrollar un proyecto educativo. Por todo ello, el desarrollo normativo de la LOMLOE debe ser consecuente con el logro de las metas en los centros educativos. Así, la LOMLOE pone de manifiesto nuevas competencias transversales que emanan del ODS 4, abriendo la puerta, para un nuevo enfoque curricular en todos los niveles de la enseñanza y a que el proceso de inclusión del alumnado con necesidades educativas especiales sea una realidad, reforzando la equidad y la calidad

educativa que son promotoras de oportunidades para el aprendizaje permanente para todas las personas.

En definitiva, los ODS deben impregnar todas las asignaturas con la finalidad de dar solución a los grandes problemas que en la actualidad tiene el mundo. Es, por tanto, responsabilidad del Estado hacer efectiva la igualdad y la no discriminación en el sistema educativo y esperamos que se cumplan en el 2030, y que no sólo se trate de un mero conjunto de intenciones sin aplicabilidad real.

Referencias

- Futuro en Común. (2020). *La coherencia de políticas en el corazón de la transición a la sostenibilidad. Un sistema integral de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible*. <https://futuroencomun.net/un-sistema-integral-de-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo-sostenible/>
- García Medina, J. (2017). Las políticas públicas y objetivos de desarrollo sostenible desde un enfoque basado en derechos humanos. *Conflictos y procesos de paz: el caso de Colombia*, 1(NE), 10-22. <https://doi.org/10.25965/trahs.313>
- Gobierno de España (2018). *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. AGENDA2030.
- González Lorca, E. y Mínguez Vallejos, R. (coord.) (2021). *Transformar la educación para cambiar el mundo*. Gobierno de la Región de Murcia.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Valores Universales Principio uno: Enfoque basado en los Derechos Humanos*. <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>

- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 2020, n.º 340, pp. 122868-122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020). *Igualdad en cifras MEFP 2020 Aulas por la igualdad*.
- Negrín Medina, M. Á. y Marrero Galván, J. J. (2021). La nueva Ley de Educación (LOMLOE) ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y el reto de la COVID-19. *Avances en Supervisión Educativa*, 35. <https://doi.org/10.23824/ase.v0i35.709>.
- OCDE. (2019). *Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible*. OECD/LEGAL/0381. <https://www.oecd.org/governance/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-esp.pdf>
- Organización para las Naciones Unidas. (2021). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. ONU.
- Proposición no de Ley 161/001253, sobre la implementación en España de la Agenda 2030. 25 de abril de 2017. B.O.C.G. Nº 146.
- UNESCO (2017). *Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Objetivos de aprendizaje*.
- Vázquez Ramil, R. y Porto Ucha, Á.S., (2020). Temas transversales, ciudadanía y educación en valores: de la LOGSE (1990) a la LOMLOE (2020), *Revista Innovación educativa*, (30), 113-125. <https://doi.org/10.15304/ie.30.7092>

Capítulo 7. Urbanismo, Desarrollo, Transparencia y Constitución: Revisión de políticas legislativas sostenibles desde la Agenda 2030

Dra. Anna Buchardó Parra
Universitat Jaume I de Castelló
Dr. Manuel Palomares Herrera
Universidad Internacional de la Rioja

«La dicotomía entre desarrollo y sostenibilidad es falsa. Sin planeta no hay economía que valga».

-Al Gore Jr.-

I. Introducción

Dentro de esta tercera obra de la trilogía jurídica que hemos venido a conformar colectivamente durante los últimos años aportamos en esta ocasión un espacio a *“Derecho, legislación y políticas públicas en el marco de los ODS”*. Y dentro de esta temática nos ocuparemos de las principales políticas contemporáneas desarrolladas al amparo de la lucha contra el cambio climático consagrado en el convencionalismo internacional liderado por el acuerdo de la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) titulado *“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”* y coetáneo al Acuerdo de París de 2015 y al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030 que es la renovación o versión mejorada del Marco de Hyogo.

Para ello, nos vamos a aproximar a dos de los aspectos que nos parecen más esenciales en lo que a afectación ciudadana se refiere como lo son el urbanismo y la transparencia; el primero centrado en las políticas de regeneración urbana por ser España un país donde la industria de la construcción posee tanto peso en un territorio con tantos espacios protegidos y con tanto valor ecológico ligado a cuestiones energéticas y de sostenibilidad y el segundo por ser la transparencia, herramienta básica de control, fiscalización y diagnóstico de las acciones que se llevan a cabo en la rama.

La cuestión inicial que a primera vista puede parecer frugal y complementaria pero que en realidad es de gran importancia para el urbanismo contemporáneo es la remodelación. Pues es en la rehabilitación, renovación y regeneración urbana donde se garantiza la conservación y modernización sostenible de la ciudad existente, la habitada, centrando ahí un esfuerzo e interés de varias disciplinas desde la primera mitad del s. XX (Rubio del Val, 2011) para desconcentrarse de lo que antes era solo una concentración de atenciones urbanas en el crecimiento, expansión y ensanches de la ciudad, algo que ha hecho que cascos históricos y barrios completos de interior hayan experimentado un importante deterioro tanto en dotaciones, como en materiales, accesos o servicios muy atrasados respecto a los distintos ensanches que le precedían y que han supuesto un agravio comparativo y una brecha de igualdad tanto morfológica como funcional.

Ahí precisamente es donde intervienen los conceptos y los fundamentos de la rehabilitación urbana, de la regeneración urbana y de la renovación de la ciudad preexistente. Por ello vamos a definir los tres conceptos, veremos donde se regula jurídicamente, así como las competencias que posee cada administración para finalizar con las políticas actuales de rehabilitación y regeneración en España.

Abordaremos por tanto cuales son los conceptos básicos, el reparto de competencias, las normas elementales y las políticas públicas que persiguen asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho internacionalmente consagrado a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, art. 11.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966 y en la Observación General N.º 4 relativa al derecho a una vivienda adecuada de 1991 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

En este sentido hemos de comenzar aludiendo al art. 47 de la Constitución Española (en adelante CE), donde se garantiza que *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”* como señalamos, pero continúa con lo que nos ocupa y es que *“Los poderes*

públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...”.

Y es que nuestra Carta Magna ya incorporaba estas perspectivas de sostenibilidad mucho antes de que se instituyeran internacionalmente como una prioridad global no solo en este citado precepto sino en el art. 45 CE *“disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo [...] utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”* así como lo que a desarrollo (art. 40. 1 CE *“Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico”*) y transparencia (*“La audiencia de los ciudadanos [...] El acceso de los ciudadanos...”*) respecta.

Qué duda cabe de que, en nuestros días, el enfoque medioambiental es obligado, por ello la Declaración de la Agenda 2030 incluye un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) dedicado a las ciudades y asentamientos humanos sostenibles, exactamente el ODS 11: *“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”*.¹

Así mismo, en esta obra se tratará la necesidad de dirigir los esfuerzos en alcanzar la Agenda 2030 sin dejar nada ni a nadie atrás. Para ello, será necesario replantear los mecanismos que se han venido utilizando para medir el desarrollo y atender la diversidad en la sociedad para que toda ella esté representada en la consecución de un desarrollo sostenible en una sociedad que además sea transparente.

1.1. Conceptos y escenario

Actualmente vivimos en un entorno lleno de nociones *“mainstream”* abstractas asociadas al marketing y que duran poco tiempo, sin embargo, los que en esta disciplina nos ocupan forman parte del lenguaje técnico del

¹ En este compromiso, ratificado por ciento noventa y tres estados en 2015, se declara el deseo de lograr el derecho a la ciudad: territorios comunes, de derechos, gestionados por y para todas y todos.

área y por tanto del planeamiento nacional contemporáneo, constituyendo un paradigma altamente desarrollado y puesto en ejercicio. Si bien son conceptos interrelacionados por pertenecer al mismo campo semántico, hemos de conceptualizarlos individualmente para entender el sentido y alcance de cada uno y lo haremos académicamente toda vez que no hay una norma que defina taxativamente los citados conceptos en nuestro ordenamiento jurídico.

En primer lugar, comenzaremos con el concepto de rehabilitación urbana. Sin duda, el más costumbrista por aquello de usarse en los Planes Especiales de Rehabilitación o en PEPRI's (Heath y Tiedell, 2013) dentro del planeamiento urbano propio del municipio. Para ir de lo sencillo a lo complejo comenzaremos acudiendo a la definición de la RAE, la cual nos arroja que rehabilitar es *“habilitar de nuevo o restituir a alguien o algo a su antiguo estado”* y si le añadimos el prisma urbano podemos llegar a que la rehabilitación urbana es la recuperación del suelo urbano al estado en que inicialmente se encontraba.

El problema es que el estado originario de ese entorno urbano puede que hoy día sea anticuado, trasnochado, superado, obsoleto e incluso ilegal; por el uso de determinadas medidas, materiales o técnicas, por lo que podríamos decir que la rehabilitación urbana es una actuación en zonas deterioradas de la ciudad para dotarlas de una mejora morfofuncional que la equipare espacialmente con respecto a espacios óptimos de la misma ciudad, sin que pierda su estilo característico.

Si queremos ir más allá en esta línea podemos acudir a Rubio del Val (2011, p. 3) que indica que la rehabilitación urbana es *“el conjunto de estrategias que permiten detener el deterioro del tejido urbano y social y preservar sus valores patrimoniales, reforzando la cohesión social y económica”*. Se indica igualmente que la finalidad es completar en una sola política y planeamiento un conjunto de procesos que actúen en el territorio (Moya y Díez de Pablo, 2012, p.120) de una forma integrada, basada en la búsqueda de soluciones conjuntas para las dimensiones sociales, económicas y culturales que compone la realidad urbana (Merinero et al. 2013, p.2).

Por su parte, la regeneración urbana es un concepto comúnmente asociado a la rehabilitación, *quasi* sinónimamente, pero tienen características diferenciales merecen diferenciarse. Siguiendo los mismos pasos que en el concepto anterior, partimos con la acepción de la RAE que señala que es “*dar nuevo ser a algo que se degeneró, restablecerlo o mejorarlo*”. Con ello, tenemos la primera diferencia respecto a la rehabilitación y es que aquí sí se pueden incorporar elementos de mejora que no implique una restitución estricta al anterior estado en que se encontraba una determinada zona.

Verbi gratia, sería pintar térmicamente un edificio que anteriormente estaba encalado, cambiar tuberías de plomo por PVC, sustituir la conexión de red de cobre por fibra óptica, un plan de eliminación de barreras arquitectónicas, señalética inteligente, eliminar tendidos de cable aéreo por otro subterráneo o un plan de cambio de ventanas de madera por otras de doble cristal *Climalite* o sustituir iluminarias convencionales por LED modelo Jaén.

De esta forma, se podría definir la regeneración urbana como el acto que lleva a dar arreglo a lo urbano que se encuentre degenerado, ya sea restableciéndolo o mejorándolo. Roberts *et al.* (2000, p.17) definen la regeneración urbana como “*una actuación integrada y exhaustiva que conduzca a la resolución de problemas urbanos, buscando una solución perdurable en ámbitos económicos, físicos, sociales y ambientales del área*”, es decir, no debe estar exclusivamente enfocado en un solo aspecto, sino que debe centrarse simultáneamente en todos los elementos o circunstancias deterioradas del área urbana.

Podemos concluir el concepto afirmando que la regeneración urbana es un proceso de actuación más amplio que la renovación, pues implica la búsqueda de soluciones a numerosas problemáticas urbanas, no solamente a circunstancias particulares como pueden ser la degradación puntual de edificios. Moya y Díez de Pablo, por su parte, definen la regeneración urbana como un proceso “*orientado a mejorar aspectos físicos y espaciales de un área urbana considerada como degradada (...), que no implica a priori una estrategia de intervención determinada*” (Moya y Díez de Pablo, 2012, p.118).

Finalmente, del concepto de renovación urbana entendemos de la RAE nuevamente su acepción principal donde se recalca que es una reestructuración o restauración de elementos a la vista de lo de *“hacer como de nuevo algo, o volverlo a su primer estado”* si bien hoy día es un concepto parco en el que podrían caber las definiciones de rehabilitación y regeneración.

II. La transición verde trasladada al urbanismo

La normativa donde se recoge principalmente el tema que nos ocupa es el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que deroga a la antigua Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que fue la primera en ocuparse de esta materia. En la exposición de motivos de aquella ley de 2013 se comenzaba lanzando la necesidad de implementar las políticas que regula por su empuje a la economía, pero también a la sostenibilidad, al empleo, a la eficiencia energética (Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética) y a la igualdad, como bien podemos extrapolar de sus objetivos.

En esta línea persevera el primer precepto de dicha normativa al indicar que se persigue:

“b) Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”.

Es igualmente importante aludir al art. 2.1 de la Ley del Suelo en lo que se refiere a la diferencia y definición de términos, donde reza que *son*:

Actuaciones sobre el medio urbano: las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos

urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

2.1. Distribución competencial

«La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho»

-Art. 103.1 de la Constitución Española-

El andamiaje normativo español está construido por la CE, norma superior donde se encuentran diferenciadas las funciones competencial-funcionales en su Título VIII, exactamente en los arts. 148 y 149 CE, acotando las competencias de las Comunidades Autónomas y cuales las del Estado.²

Así, el art. 148.1.3 CE, establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Y es así tras la interpretación de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 sobre distribución de competencias en materia de urbanismo y derecho de propiedad entre el Estado y las Comunidades Autónomas que declaraba inconstitucional la mayor parte del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

En el tercer escalón ubicamos las entidades locales, Ayuntamientos y Diputaciones, ejes activos y actuantes en materia de urbanismo en atención de las atribuciones otorgadas mediante la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

² Sin perjuicio de las competencias de Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Mancomunidades Insulares, Consejos, Cabildos y las comarcas, las cuales "...pueden asumir competencias en urbanismo, en virtud de la competencia que se les asigna en materia de cooperación, asesoramiento y coordinación de los ayuntamientos por delegación o bien por atribución directa de la legislación urbanística" (Llorens Ferrer, 2013, p. 151).

En lo referido a las competencias sobre la planificación general de la actividad económica, reconocida en el art. 149.1. 13.^a CE, se deja suficiente margen a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de las competencias que les son propias en la materia. Adicionalmente, y en los términos fijados en la disposición final decimonovena, la presente Ley se dicta al amparo de los títulos competenciales reconocidos en el art. 149.1.1.^a, 8.^a, 14.^a, 16.^a, 18.^a, 23.^a, 25.^a y 30.^a de la CE.

Estos preceptos son aquellos en donde se atribuye al Estado la competencia sobre regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación civil, hacienda general y deuda del Estado, bases y coordinación general de la sanidad, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, legislación básica sobre protección del medio ambiente, bases del régimen energético, etc.

Sin embargo, lo que se refiere al urbanismo actual posee una regulación nacional en cuanto a las condiciones básicas del suelo, delegando la pormenorización en las Comunidades Autónomas las cuales a su vez delegan en las entidades locales la redacción y aprobación del planeamiento y de la labor disciplinaria.

Por tanto, las Comunidades Autónomas pueden implementar políticas de rehabilitación y regeneración urbana con cargo a su financiación de igual forma que pueden los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, Cabildos, etc... redactar, directamente o a través de una asistencia técnica, el planeamiento municipal, si bien su aprobación definitiva corresponde a las Comunidades Autónomas.

Son también competentes para aprobar los instrumentos de planeamiento de desarrollo (planes parciales, planes especiales, estudios de detalle...) dentro de donde se encuentran los planes especiales para rehabilitación, para asumir su ejecución en los casos de gestión pública o su control en caso de gestión por parte de la iniciativa privada, y para velar por el respeto a la legalidad en la ejecución de urbanización y edificación y los cambios de

uso del suelo (disciplina urbanística), así como para el otorgamiento de licencias e imposición de sanciones. Huelga decir que el instrumento normativo básico de las corporaciones locales para dar cumplimiento a las competencias recogidas en el art. 25.2.d) de la LBRL es el plan municipal.

2.2. Políticas de rehabilitación y regeneración urbana

«Las muchas preguntas y muy complejas a las que nos enfrentamos hoy en día, como sostenibilidad, ecología o Smart City, son una oportunidad para los arquitectos»

-Jean-Philippe Vassal-

En este epígrafe vamos a exponer las más reconocidas políticas públicas que se vienen desarrollando en España y lo haremos diferenciando las políticas activas y las pasivas, siendo las primeras las de cumplimiento general y siendo las pasivas las ofertas de actuación desde el Sector Público, de financiación, dirigido a distintos colectivos o zonas por razones económicas, sociales o físicas que se solicitan a instancia de parte.

Así, las políticas activas del ramo que se han implementado en los últimos años por las distintas administraciones han sido 3 principalmente:

- Una de las que han enfocado sus esfuerzos en que las condiciones de calidad, adecuación y seguridad de las edificaciones españolas se mantengan regularmente inspeccionadas, es la Inspección Técnica de Edificios (ITE). Sin duda, ha supuesto una verdadera revolución que obliga a los propietarios a evaluar las condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad, estanqueidad, estructura, cimentación, accesibilidad y ornato de aquellos edificios con más de 50 años de antigüedad y es de preceptiva aplicación para los propietarios de aquellos inmuebles (art. 21 Real Decreto-ley 8/2011) así como el cumplimiento de lo resuelto en la inspección so *pena* de sanciones de 1.000 a 6.000 euros y pudiendo conllevar la ejecución subsidiaria con cargo a los propietarios que no acometan las actuaciones prescritas.

- En segundo lugar, destacamos el certificado energético de vivienda, un documento que informa sobre la eficiencia energética de un inmueble y que indirectamente promueve que el propietario mejore las cualidades de vivienda en cuanto a aislamiento térmico, cubiertas, ventanas, sistemas eficientes de climatización, reducción de consumo eléctrico, etc. Hablamos de una política de calado que viene siendo de obligatoria expedición y alarde desde junio de 2013 si se desea anunciar, vender o alquilar el inmueble.
- Otras normas obligatorias de rehabilitación y regeneración a observar que destacamos es la que se implementa desde el propio planeamiento municipal. Los planes especiales poseen dos partes bien diferenciadas *lato sensu*: una la parte técnica donde sobre plano se delimitan las zonas clasificadas, y por otra, la parte jurídica donde se desarrolla el objeto, alcance, concreción y extremos pormenorizados (altura, voladizos, colores, materiales, señalética, iluminación, huecos, medianera, etc.) de las actuaciones a desarrollar o las condiciones que deben de observar todas las nuevas intervenciones que se realicen en dichas zonas, así como las ya existentes.

Finalmente, vamos a ocuparnos de algunas políticas públicas pasivas o indirectas que se aplican en las distintas administraciones estatales, autonómicas o locales:

- El Ministerio de Agenda Urbana posee un programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad en viviendas que desarrolla ayudas para obras de mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad de viviendas unifamiliares y edificios de tipología residencial colectiva. Este departamento ministerial también alberga el plan estatal de vivienda y rehabilitación integra el programa de ayudas del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación que financia las actuaciones en tejidos residenciales delimitados en el medio urbano y rural, recuperando funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales que precisen la

rehabilitación de sus edificios, viviendas y espacios públicos, procurando la mejora de las condiciones de habitabilidad, seguridad, accesibilidad y eficiencia energética y fomentando la utilización de energías renovables (arts. 45 a 48 del Real Decreto 2066/2008). Incluye un área de Renovación Urbana (ARU) para actuaciones en determinados barrios o conjuntos de edificios y viviendas, que precisen la demolición y sustitución de sus edificios, la reurbanización de sus espacios libres o la revisión de sus equipamientos y dotaciones (arts. 49 a 53 del Real Decreto 2066/2008) y un área de Urbanización de Suelo para adquisición y urbanización de suelo para la inmediata edificación de viviendas protegidas garantizando el destino del ámbito en un determinado porcentaje y la urbanización de acuerdo a criterios de sostenibilidad (arts. 64 a 67 del Real Decreto 2066/2008).

- El programa del Ministerio de Fomento de promoción de la rehabilitación edificatoria también lo promueve, pero la gestión es competencia de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
- A nivel autonómico y local existen misma agenda de incentivos y políticas de rehabilitación y regeneración como el Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana de Andalucía 2020-2030 requiere primero una delimitación de Área de Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) de la ciudad que posean estas necesidades para posteriormente obtener financiación con cargo a las Subvenciones. A escala municipal existen también políticas como las del Ayuntamiento de Madrid Subvenciones para actuaciones de accesibilidad, conservación, eficiencia energética y salubridad de viviendas como por ejemplo el Plan Rehabilita Madrid 2021, Subvenciones para la rehabilitación de edificios residenciales o el Plan Transforma tu Barrio 2021.

III. Desarrollo, transparencia y transición verde: porque nada ni nadie quede atrás

3.1. Nuevos medidores de desarrollo: nada queda atrás

«Si entendiéremos verdaderamente las razones del comportamiento humano, todo tendría más sentido»

-Sigmund Freud-

Sin salir de la línea de revisión de los avances legislativos en estas lides, hemos de acudir a un elemento que nos parece indispensable, pues también, desde el administrativismo en este neocontractualismo de perspectiva ecológica tiene un rol de seguimiento: los indicadores. Ahí, entre otros ejemplos, cristalizan y afloran los resultados de las políticas urbanísticas anteriormente señaladas. Y es que los indicadores de desarrollo humano utilizados en la actualidad distan de ser adecuados para reflejar el índice de progreso de los países de la comunidad internacional. Ello se debe, a que no tienen en cuenta muchas variables que convertirían el desarrollo -básicamente económico- en un desarrollo verdaderamente humano.

Las herramientas que habitualmente se han usado para medir el progreso o el desarrollo no son apropiadas. Puesto que no tienen en cuenta por ejemplo las razones por las que un país crece o la relación que ese crecimiento guarda con la realización de los derechos humanos. Medidores como el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sólo tienen en consideración el desarrollo del país que se mide, sin atender al grado en que las políticas de ese Estado afectan a los demás o al conjunto del planeta (ICPD, 2016).

Como alternativa a este tipo de herramientas - que constituyeron un avance en su momento-, se ha elaborado el Índice de Coherencia de las Políticas para el Desarrollo (ICPD, en adelante). Instrumento creado para medir, evaluar y comparar el comportamiento de los países con un desarrollo humano sostenible, justo y equitativo (ICPD, 2016). La razón de su denominación reside en que analiza la medida en que las políticas públicas producen un tipo u otro de desarrollo, a quiénes benefician y los derechos o

intereses que se han considerado prioritarios en la toma de decisión (ICPD, 2016).

Asimismo, evalúa el desempeño de los países a través de 20 políticas públicas que se concretan en 49 variables agrupadas en 5 componentes. A saber: social (ciencia y tecnología, empleo, igualdad, protección social, salud y educación), ambiental (el desarrollo rural y agrícola, la pesca, la biodiversidad y la energía), económico (el desarrollo financiero y fiscal), global (la movilidad humana y las migraciones, la justicia y los Derechos Humanos, la cooperación y la paz y seguridad) y productivo (la industria, las infraestructuras y el transporte, el turismo y el urbanismo) (ICPD, 2016).

Tabla 1.

Políticas evaluadas por área.

ECONÓMICO	Financiera
	Fiscal
SOCIAL	Ciencia y Tecnología
	Empleo
	Igualdad
	Protección Social
	Salud
	Educación
GLOBAL	Movilidad humana y migraciones
	Justicia y derechos humanos
	Cooperación
	Paz y seguridad
PRODUCTIVO	Industria
	Infraestructuras y transporte
	Turismo
	Urbanismo
AMBIENTAL	Desarrollo rural y agrícola
	Pesca
	Biodiversidad
	Energía

Nota. ICPDS, en <https://www.icpds.info/preguntas-frecuentes/#5> (consultado el 12/03/2022).

De las variables utilizadas, 18 indican valores que contravienen el desarrollo sostenible como: las deserciones escolares, el secreto financiero, el personal de las fuerzas armadas por cada 100.000 habitantes, el uso de fertilizantes o el dióxido de carbono por persona. Otras, indican valores que contribuyen a la coherencia de las políticas de desarrollo, tales como: la esperanza de vida saludable, la reducción de la desigualdad, el gasto público adecuado en protección social, un buen nivel de ingresos fiscales como proporción del PIB, la biodiversidad marina, la protección contra el abuso sexual y la violencia de género o la ratificación de tratados de justicia universal (ICPD, 2016).

El ICPD tiene como punto de partida un desarrollo multidimensional. Desarrollo que incorpora la sostenibilidad ambiental - bienestar del planeta en el futuro también -, la perspectiva cosmopolita - el gobierno de un Estado debe tener en cuenta también los problemas mundiales y plantearse: ¿es mi desarrollo compatible con el del resto de Estados? -, la equidad de género y que persigue la garantía de los derechos humanos de todos-situando a la persona en el centro del desarrollo- (ICPD, 2016).

Esta perspectiva, es a la vez, un mecanismo de cambio porque parte de que las políticas que actualmente se articulan no contribuyen al tipo de desarrollo humano que buscamos, y es, además, una herramienta política. En esta segunda función, al articular cualquier política tenemos en la base un conflicto de intereses entre distintos grupos sociales y ello genera un coste de oportunidad. En este contexto, este medidor permite elegir aquellos que realmente contribuyen al desarrollo humano sostenible que perseguimos (ICPD, 2016).

En el caso de los bienes y servicios, dicho coste puede referenciarse monetariamente, pero en el caso de las decisiones políticas, dicho coste sería lo que dejamos de hacer como consecuencia de la opción elegida, la siguiente mejor alternativa. Un concepto como éste resulta imprescindible para una buena gestión de los recursos públicos, pues obliga a calcular el valor de cada alternativa antes de decidir – esto sería como medir *ex ante* su impacto - y a tomar consciencia de las elecciones. ¿Cuáles son las alternativas por ejemplo a la inversión en salud o educación?

El crecimiento económico no nos dice nada acerca de cómo se crece o a costa de qué se crece. Puesto que puede proceder de actividades contrarias a los derechos humanos, de un grave endeudamiento exterior o de la explotación de recursos naturales, entre otras causales. Como ejemplo de la aplicación del ICPD, encontramos el resultado para países como Suiza, Singapur o Arabia Saudí que están a la cabeza en los indicadores de crecimiento económico.

En el caso de Suiza, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD lo sitúa en tercer lugar, mientras que el ICPD lo colocaría el número 58. El motivo reside en la contradicción existente entre su alto nivel de desarrollo económico y lo que le cuesta al resto del mundo que lo posea, en términos de opacidad financiera, evasión fiscal y blanqueo.

En el caso de Singapur, que ocupa el puesto 11 en el IDH, el ICPD lo sitúa en el último lugar. Ello se debe a su alto nivel de secreto bancario, contaminación y al exceso de personal de las Fuerzas Armadas por habitante. En último lugar, Arabia Saudí, país rico en petróleo lo que le asegura un desarrollo económico importante, se sitúa en el número 98 de 133 países según el ICPD dada su nula apuesta por los Derechos Humanos (ICPD, 2016)³.

La importancia de este nuevo medidor de desarrollo que ya iniciaba su camino en los años noventa del pasado siglo, es capital para la consecución de los retos que plantea la Agenda 2030 y permite llevar a cabo una evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados desde la óptica de la coherencia de sus políticas públicas para el desarrollo.

La Agenda 2030 supone una oportunidad para transformar lo que conocemos como desarrollo hasta ahora. El motivo reside en el hecho de que entiende que dichos propósitos son universales, no usando la tradicional división entre países ricos y pobres y abordando los desafíos de manera global, en una responsabilidad que todos los Estados de la comunidad

³ Cabría cuestionar aquí, si usar la ratificación de los tratados fundamentales de Derechos Humanos como medidor de la intensidad con la que se protegen es adecuado. Pese a que, hoy en día, no se posee otro.

internacional comparten y que deja entrever que ninguno está adecuadamente desarrollado (Martínez-Osés, 2017).

Y en sintonía con los no tan nuevos, pero sí mejorados propósitos, encontramos un índice que permite ajustar y reajustar las políticas internas con los compromisos internacionales, así como intentar reconciliar las áreas políticas económica y social con la ambiental y el desarrollo sostenible (OECD, 2014).

Usar este nuevo medidor de desarrollo y perseguir el cumplimiento de los objetivos que plantea la Agenda 2030, va a suponer un cambio para los Estados. Deberán ajustar sus políticas internas a los desafíos globales- algunos de ellos compartidos por la Agenda y dicho índice- y esto significa un cambio de conceptos y procesos en sintonía con lo que la comunidad internacional y el medio ambiente espera de los Estados.

Y es que no serán posibles soluciones nacionales sino acciones coordinadas y apoyadas en el resto y en ocasiones requerirán cambiar la manera de hacer las cosas y por ejemplo desvincular el crecimiento económico de la degradación ambiental o asumir el compromiso de no dañar a los demás en nuestro desarrollo (Martínez-Osés, 2017).

Durante mucho tiempo- quizás demasiado- el desarrollo ha sido equivalente al crecimiento económico medido por el Producto Interior Bruto per cápita y todavía hoy el Banco Mundial lo utiliza para clasificar a los Estados y para considerarlos potenciales receptores de su asistencia. En un intento por evolucionar en el concepto de desarrollo, los años 90 trajeron con ellos el Índice de Desarrollo Humano. Un medidor que no sólo tenía en cuenta el ingreso per cápita, sino también algunas variables como la salud o la educación (Martínez-Osés, 2019).

Sin embargo, el desarrollo sostenible bien entendido va más allá de lo que mide este índice y no sólo engloba la no deforestación de los bosques, el no agotamiento de los caladeros, etc. También supone anclar nuestras sociedades en modelos de consumo y de producción que sean sostenibles, en un urbanismo que sea ecológicamente responsable, entre otras cuestiones.

Con el fin de auxiliar a la Agenda 2030 en el reparto de responsabilidades en la comunidad internacional y como mecanismo para paliar la falta de datos en algunos Estados que ayuden a dotar de mayor eficiencia y eficacia a las acciones programadas, se crea el Índice de Coherencia de las Políticas en Desarrollo. Datos fiables, transparentes y oportunos sobre la medida en la que los sujetos de la comunidad internacional avanzan o no en la consecución de los objetivos fijados por ellos mismos ahora también en la Agenda 2030 (Martínez-Osés, 2019). Unos avances que, además, no pueden dejar a nadie atrás.

3.2. Nuevos medidores de desarrollo: nadie queda atrás

«Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre»

-William Thompson Kelvin-

Lo que no se mide no se hace. Nada debe quedar fuera de lo que se mide para evaluar el desarrollo de un Estado, aportando tanto a un resultado positivo que anime a seguir por ese camino como a uno eventualmente negativo que exija replantear las políticas públicas de toda índole. Al mismo tiempo, nadie debe quedar fuera de dicha transición del Estado hacia un desarrollo más sano y sostenible. Y en este nuevo momento de cambio, el resultado debe incluir en consecuencia a toda la sociedad.

La crisis del COVID-19 ha traído nuevas diferencias ilegítimas a nuestras sociedades que también la Agenda 2030 está encargada de eliminar y que son tan novedosas como contribuir a la salud mental. Dichas diferencias, sobre todo en términos económicos y de salud, se han visto agravadas por una acuciante crisis climática que ningún Estado del mundo puede ya obviar.

Esta situación, en suma, hace perentoria una respuesta de los Estados que no deje a nadie atrás. Uno de los colectivos más afectados por estas nuevas crisis muy inclusivas, pero de recuperación excluyente por lo general, es el colectivo de las personas con discapacidad.

Cabe tener en cuenta que las personas con discapacidad registran una tasa de desempleo y pobreza que en términos generales es más elevada,

traducida en vulnerabilidad energética e insuficientes recursos en consecuencia para transitar a una energía más limpia. Del mismo modo, es un lugar común entender que las migraciones climáticas, en busca de recursos, podrían abandonar a su suerte a las personas con discapacidad por la dificultad de estos viajes y que los desastres naturales destruyen infraestructuras que, si ya de por sí no eran completamente accesibles para el colectivo, quedan fuera de su alcance.

Estas catástrofes naturales dejan en peligro especialmente a mujeres, niños con discapacidad que enfrentan mayores tasas de riesgo de sufrir violencia y abusos y que forman parte de un colectivo que no es tenido en cuenta específicamente, ni como población objetivo ni como actor en el diseño de los programas de rescate (CERMI, 2021).

3.3. Transparencia para el desarrollo y la alfabetización y empoderamiento ambiental.

«Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales»

-Agenda 2030, objetivo 16-

Es un lugar común considerar que la transparencia constituye la cualidad óptica de un cuerpo que deja pasar la luz y permite ver a través de él (Gili, 2017). También lo es que en cualquier política pública que pretenda tener efectividad en la práctica y ser aceptada y comprendida por la sociedad a la que va dirigida, la transparencia será un factor para tener en debida consideración. Pero, además, la transparencia figura como una de las metas a alcanzar para el objetivo marcado por la Agenda 2030 de contar con sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible a través de instituciones eficaces y responsables.

El vínculo existente entre la corrupción y la transparencia es evidente. Y es que cuanta más opacidad y discrecionalidad por parte de aquellos que gestionan los recursos públicos, mayor será la probabilidad de que exista

corrupción. La falta de claridad en los procesos, el uso de los recursos, las potestades, funciones y responsabilidades, provocan que exista un amplio margen de decisión.

Margen que junto a la falta de la información suficiente y útil para la ciudadanía y la pervivencia de una cultura de opacidad respecto a aquello que hace el Estado, parecen los ingredientes propicios para mantener la corrupción. Otro peligro existente será la destrucción del vínculo existente entre ciudadanía y Estado- la integridad de las instituciones y su credibilidad-, el fin de la sociedad de la confianza y la transición hacia una sociedad de los datos y la información.

Y es que la transparencia aparece en una sociedad en la que la confianza ya no existe. Una sociedad en la que sólo es posible la convivencia pacífica si conocemos las intenciones de los demás, las podemos trazar y todo ello queda expuesto a la vigilancia de cualquiera de nosotros y nosotras (Byung-Chul, 2013).

Mal entendida, la transparencia supone hacer pública la información de que se dispone. Sin embargo, su contenido es bastante más amplio puesto que también implica hacerlo en un formato y utilizando un lenguaje, que convierta dicha información en datos relevantes para la sociedad y que le permiten reaccionar temporánea y adecuadamente.

El Estado español, por ejemplo, cuenta con un portal de transparencia que, junto a datos sobre educación, salud, ordenación del territorio etc., contempla también el medio ambiente. No obstante, la única posibilidad es descargar, imprimir las estadísticas suministradas o escucharlas. Sin aclaraciones, como un volcado de datos que cada persona ha de interpretar. Y en ello no consiste la transparencia. La sociedad debe ser preparada no sólo para recibir y cumplir las normas dictadas, sino también para poder ser cómplice en la consecución de los objetivos. Todas las personas, en definitiva, deben conocer estos retos y ser alfabetizados.

De una lectura atenta de la Agenda 2030 se desprende que toda la comunidad internacional posee cierta responsabilidad. De hecho, uno de los principios inspiradores de dicho instrumento es la responsabilidad

compartida. Una responsabilidad que además de compartida es diferenciada.

En un ejemplo sencillo, el consumidor hará su aportación dejando de utilizar y comprar envases de plástico mientras que una gran empresa podría dar su contraparte dejando de gastar dinero en campañas publicitarias que animan a las personas a consumir bebidas nada beneficiosas para su salud y que pueden generarles adicción. Para poder cumplir con sus responsabilidades, la transparencia será clave (Martínez-Osés, 2019).

También es cierto que la legislación medioambiental española ha sido tradicionalmente más garante del acceso a la información pública que en otros sectores de la política pública. En este sentido, en la conocida Convención Aarhus, adoptada en 1998, no sólo se contempla el derecho a obtener información en manos de los administradores públicos, sino también una obligación correlativa para ellos de publicitar ciertos datos sin necesidad de solicitud previa.

De esta manera, y dando cumplimiento a sus compromisos internacionales, España adopta en el año 2006 la Ley 27/2006 de 18 de julio, que regula los derechos de información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Y, a diferencia del régimen general para el sector público, de 2013, establece una serie de avances importantes: en primer lugar, la obligación de suministrar información que pudiera estar en manos de la entidad a la que se le solicita, aunque no la haya generado cumpliendo sus funciones; en segundo lugar, que los motivos para exceptuar el acceso se interpreten de manera restrictiva y siempre pro-información; y, en tercer lugar, el silencio administrativo será positivo. Del mismo modo, esta normativa exige ser revisitada puesto que por ejemplo no contempla el uso de las innovaciones tecnológicas para cumplir con sus objetivos (Valero, 2022).

IV. Conclusiones

Primera: España se ha venido adaptando paulatinamente a las exigencias urbanísticas de la Agenda 2030 con un paquete de medidas asumidas, aceptadas y en funcionamiento que no solo generan una esfera de aminoración de impactos ambientales, sino que además ha creado una

economía, fiscalidad y compromiso a su alrededor que ya convierte la perspectiva ambiental en un elemento indiscutible del ordenamiento jurídico actual.

Segunda: España posee obligaciones internacionales inexcusables que la misma Agenda 2030 reconoce como desafíos, pero los medidores de desarrollo utilizados hasta ahora parecían desdibujar lo que constituye un real desarrollo humano. En este sentido, el Índice de Coherencia de las Políticas Públicas para el Desarrollo parece ser una herramienta más pragmática para evidenciar el estado de la comunidad internacional. Un medidor que evalúa la medida en la que la política y objetivos nacionales están en sintonía con los compromisos internacionales, así como el perjuicio o beneficio ocasionado al resto de la comunidad con los modelos de desarrollo nacionales y la necesidad de modificarlos.

Tercera: La materialización de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 exige no dejar ningún factor social, económico, ambiental etc., sin medir y sin ser tenido en cuenta. Sin embargo, también exige que toda la sociedad forme parte de dichos procesos y ello va a exigir que la llamada transición verde incluya toda la diversidad que representa el ser humano. Diversidad representada por características o circunstancias que en algunos escenarios pueden provocar discriminaciones directas o indirectas de ciertos colectivos como el de las personas con discapacidad. Personas que padecen de manera grave y específica las consecuencias de una crisis climática que ya no podemos evitar y que deben ser tomadas en consideración en las políticas articuladas como población objetivo, pero también como actores protagonistas del proceso.

Cuarta: La transparencia supone un ejercicio de alarde que, en materia ambiental ha supuesto la pica en Flandes en el ordenamiento jurídico español, por lo que el trazado circular de la información ambiental ha tenido un periodo de rodaje suficiente desde la publicación de las normas que lo permitían. Lo que nos sitúa como nación en los abanderados de uso reutilizable de información pública. Sin embargo, queda camino por recorrer y será necesario hacerse eco de lo que ya prevé la normativa general para actualizar las herramientas sin retroceder en lo alcanzado. Además, la transparencia va a suponer que, en el necesario ejercicio de responsabilidad

compartida, pero diferenciada que nos demanda la Agenda 2030, todos los implicados en el proceso conozcan la información temporáneamente, aunque también y casi más importante, de una manera inteligible que la torne en significativa para una sociedad que asume sus obligaciones.

Referencias

Byung-chul, H. (2013) *La sociedad de la transparencia* (traducción de Raúl Gabás). Herder.

CERMI (2021). *Guía sobre Eco Inclusión: las personas con discapacidad como actores de una transición inclusiva, accesible y justa*, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Gobierno de España.

Cervero Sánchez, N. y Agustín Hernández, L. (2015). “Remodelación, Transformación y Rehabilitación. Tres formas de intervenir en la Vivienda Social del siglo XX”. *Informes de la Construcción*, (67), pp. 1-11

Couch, C., Fraser, C. y Percy, S. (2003). *Urban Regeneration in Europe*. Blackwell Publishing Company Ltd.

Ferrer, M. L. (2013). El principio de transparencia en el planeamiento urbanístico. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (97), 139-182.

Galiano Coronil, A., & Ortega Gil, M. (2019). Marketing social, indicadores de bienestar y ODS. Análisis de la cuenta oficial del gobierno de España@ desdelamoncloa. *RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 9(18), 219-238.

Gilli, Juan José (2017) “La transparencia como objetivo del desarrollo sostenible”, *Ciencias Administrativas*, núm. 9, pp.43-50, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=511653847004>, uv. 24/04/2022.

Heath, T., Oc, T. y Tiedell, S. (2013). *Revitalizing Historic Urban Quarters*. Routledge.

- Hernández Aja, A., García Madruga, C., Rodríguez Suárez, I. y Matesanz Parellada, A. (2014). "Políticas estatales en áreas de rehabilitación integral, tipología urbana y vulnerabilidad social". *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, (26), 127-146.
- ICPD (2016). *Informe ICPD 2016: crecer en otro sentido*. AECID.
- Iraegui Cuentas, E. (2015). *Conceptos de Rehabilitación Urbana*. Universidad del País Vasco.
- Martínez-Osés, P. J., Gil-Payno, M.L. (2017). "El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo". *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6(1), 102-127
- Martínez-Osés, P., Gil-Payno, M. L., & Medina Mateos, J. (2019). *El Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible ICPDS 2019. El cambio inaplazable*. Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo y REEDES.
- Menéndez, I. V. (2019). El marco constitucional de la transparencia. *Revista Española de derecho constitucional*, (116), 167-192.
- Merinero Rodríguez, R., Huete García, M^a A. y Muñoz Moreno, R. (2013). "Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido a las políticas de gobernanza". *Gestión y Análisis de Políticas Pública. Nueva Época* (9), 1-14.
- Moya González, L. y Díez de Pablo, A. (2012). La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas. *Urban*, (4), 113-122.
- Naser, A. Williner, A. y Sandoval, C. (2021). "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- OECD (2014). *Better Policies for Development 2014. Policy Coherence and Illicit Financial Flows*. OECD Publishing.
- Quesada, L. J. (2019). El constitucionalismo social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 9(1), 13-45.
- Rubio del Val, J. (2011). “Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación.” *Informes de la Construcción*, 63, 5- 20.
- Tapia Granados, J. A. (1995). Algunas ideas críticas sobre el índice de desarrollo humano. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP)*; 119(1).
- Valero, J. (2022). “Del acceso a la reutilización de la información medioambiental y los datos abiertos”, *Blog Datos.gob.es*, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Capítulo 8. La España rural (no) tiene solución: construyendo nuevas narrativas para ser motores de transformación social (en tiempos de incertidumbre)

Dr. Raúl Carbajal López
Universidad de Oviedo

I. Introducción

Desde hace varios años y meses la sociedad española parece haber iniciado un proceso de reflexión colectiva en relación con la situación generalizada de la España rural contemporánea, entidad colectiva que para una mayoría de los/as activistas se encuentra olvidada, desconectada, vaciada y condenada al olvido-silencio de instituciones públicas, así como de empresas privadas. La revalorización exprés del mundo rural que, ha tenido lugar tras el inicio de la pandemia de la Covid-19, parece haberse convertido en un lema político o “bandera” a agitar cada cierto tiempo (Carbajal y Barrio, 2022) subordinando la problemática rural a otras cuestiones políticas de actualidad que generan mayor interés en el desarrollo social de la nación española.

En primer lugar, hemos de admitir que en cada sistema sociotécnico rural se ha producido una evolución paralela con la sociedad agraria de su entorno: no podemos disgregar, por tanto, la visión local de la visión global. Así, la coevolución de los sistemas naturales de la España rural debe vincularse a la pérdida de la mayor parte de los manejos tradicionales de las clases sociales campesinas (el policultivo y la búsqueda de sinergias positivas entre especies), así como por la reproducción multinivel del Fordismo y el sistema capitalista. Las lógicas de la “sociedad campesina” (en disolución) serían: (1) enorme estabilidad de la economía campesina (de autosuficiencia); (2) modos de producción tributarios basados en las decisiones históricas de las cabezas de familia; (3) la explotación familiar y la casa constituye la unidad básica de producción y de organización social; (4) la labranza y la cría de los animales de ganado constituían el principal medio de vida; (5) la cultura tradicional estaba vinculada íntimamente a la vida de la persona; (6) en la sociedad rural se producía un claro sometimiento social a la dirección de

agentes externos; (7) la existencia de los mercados locales como lugares de venta de la producción, con el fin de obtener dinero necesario para la vida; y (8) las diversas formas de socialización (aldea-trabajo-ocio) existentes.

El endeudamiento y la pérdida de propiedades se constituían como aquellos medios de concentración de tierras y riquezas (Cambalache, 2005) definidos por Carlos Marx como la “acumulación originaria” previa al capitalismo rural. En el capítulo XXII “transformación del plusvalor capital” Marx (1990, p.555) nos indica que:

En la agricultura no se puede extender la tierra cultivada sin adelantar las semillas y los abonos adicionales. Pero, una vez realizado ese adelanto, incluso el simple cultivo mecánico de la tierra ejerce un efecto maravilloso sobre la masa de producto. Así, una cantidad mayor de trabajo, realizada por el mismo número de obreros (campesinos/as) que antes, incrementa la fertilidad sin requerir un adelanto de medios de trabajo. Es nuevamente la acción directa del hombre sobre la naturaleza que se convierte en fuente inmediata de una acumulación acrecentada, sin intervención de un nuevo capital. (...) Resultado general: el capital, al incorporarse las dos fuentes originarias de riqueza -la fuerza de trabajo y la tierra- adquiere una fuerza de expansión que le permite extender los elementos de su acumulación más allá de los límites aparentemente establecidos por su propia magnitud, es decir, por el valor y la masa de los medios de producción ya creados, en los que el capital existe.

La revolución tecnológica y la reapropiación de los medios de producción de los que disponía el campesinado humilde constituyó una capitalización que siguió la estela marcada por Henry Ford: (1) organización del trabajo basada en la cadena del montaje y (2) apuesta por la elevación del poder adquisitivo de los trabajadores (rurales) a través de la sociedad del consumo. Por tanto, la producción en masa exigía una ruralidad que promoviera el consumo de masas. Las consecuencias sociales derivadas fueron: (1) la dependencia de los insumos externos; (2) quiebra total de explotaciones pequeñas y menos productivas -; (3) el éxodo rural y (4) la proletarización rural de la población bien sea en el campo o en las ciudades (industria, turismo o sector servicios). En el caso español, la ley de estabilización económica de 1959, los diversos planes de desarrollo franquista, el Plan Marshall y la Política Agrícola Común han generado un ecosistema rural, controlado por el capital, que no goza de autonomía para tomar decisiones en relación a su presente y/o futuro: (1) la adopción de una agricultura productivista; (2) el cierre de explotaciones y el

mantenimiento de un tejido que podríamos categorizar de “trampantojo”; (3) el aumento de la extensión de la actividad rural bajo principios de mercado; y (4) el éxodo rural que genera despoblamiento difícilmente reversible en un contexto capitalista, globalizado y dominado por estructuras burocratizadas.

La cooperación social en el rural constituye una herramienta muy válida cara al progreso de la comunidad (Piotr Kropotkin con ‘la “teoría del apoyo mutuo”’) aunque es verdad que, en ocasiones, los casos exitosos (Carbajal, 2022) son ejemplos de reapropiación de las experiencias previas con nuevos “tintes” capitalistas o de las experiencias sociales donde se entremezclan la honestidad concreta y esa “sociedad del espectáculo” que denunciaba Guy Debord: vale más parecer que ser. Erving Goffman (1959, p.159) nos advirtió en “la presentación de la persona en la vida cotidiana” que:

Las personas que cooperan en el montaje de la misma representación de equipo tienden a comportarse de forma familiar y recíproca. La familiaridad suele expresarse solamente cuando el auditorio no está presente, ya que comunica una impresión del uno y también del compañero del equipo, que es en principio incompatible con la que transmite al respecto a un grupo.

A lo largo del presente capítulo reflexionaremos acerca de la España rural y tres conceptos relacionados: pérdida de la identidad campesina, capitalismo y cooperación social. En cada apartado aparecerán referenciados trabajos previos en materia rural vinculados al proyecto de investigación colaborativo “Memoria Campesina de Tineo” (Programa Severo Ochoa 2019 de Asturias).

II. La desaparición de la identidad campesina y su futuro incierto

A lo largo de la coevolución de las sociedades humanas se han ido creando identidades concretas que han constituido referentes sociales a perseguir o a mejorar, incorporando innovaciones concretas. En el caso del mundo rural, fruto de las diferentes tomas de decisiones colectivas in-conscientes, hemos pasado de ser una nación agrícola (primera mitad del siglo XIX) a ser la zona desagrarizada y “natural”, apostando por el impulso del sector servicios y del sector turismo. Paralelamente a la desagrarización del mundo rural (décadas de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo XX), la industrialización no se impulsó de manera responsable ni con el paisaje ni con el paisanaje de las zonas tradicionalmente rurales de España. Así pues, la estrategia de

masificar a la población en ciudades medias y grandes se ha convertido en un verdadero problema que se ha incrementado con la pérdida de tejido productivo y el consiguiente desempleo juvenil y adulto. Hoy en día no existe ningún modelo ético (compartido) de país para la “España rural” más allá de un conjunto de medidas asumidas (hipócritamente) por cualquier partido (Carbajal, 2022).

Esta realidad social y económica podría ser ciertamente comparada con los territorios agrarios y rurales de Iberoamérica: si algo tenemos en común es la lucha por el progreso social, desde principios humanísticos y progresistas, propugnando la cooperación de las personas más pobres y desfavorecidas de la sociedad. La cuestión social de la tierra y la lucha de clases constituyen, hoy en día, ejemplos de las profundas desigualdades sociales generadas por el sistema capitalista que domina las estructuras de las naciones, impidiendo el empoderamiento de la ciudadanía rural que vive oprimida: “los nada de hoy mañana han de ser”. Esa “opresión” puede ser política (la capacidad de poder transformar la realidad concreta), pero también física o psicológica, en un plano personal, familiar, social etc. El concepto empoderamiento cobra sentido cuando analizamos la trayectoria de cada persona desde el lugar de nacimiento y las aspiraciones que un conjunto de individuos tiene: no es lo mismo nacer en un país desarrollado que subdesarrollado, no es lo mismo nacer en un pueblo agrario que en la ciudad cosmopolita y urbana. En este sentido, hemos de reflexionar en relación con los derechos de la ciudadanía rural. Ese “derecho al bienestar” se vincula con la Agenda 2030 y cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Carbajal, 2022), aunque exige la reflexión y la aplicación de políticas concretas y adaptadas a cada territorio.

III. Los derechos inalienables de toda ciudadanía rural y su vinculación con los ODS

La Declaración de la Juventud Rural Europea (2019) elaborada por una serie de jóvenes de toda Europa propugnó las siguientes metas sociopolíticas: (1) aspirar a lograr diversas oportunidades para las actividades económicas del medio rural; (2) fomentar un sistema agroalimentario sostenible que persiga la soberanía alimentaria; (3) incrementar la conectividad tanto física como la digital, garantizando el acceso a las nuevas tecnologías de la información y

de la comunicación; (4) impulsar el acceso y la calidad de todos los servicios públicos y (5) fomentar el compromiso cívico y la conciencia política a través de la participación intergeneracional y solidaria. El Manifiesto de Marsella (4 de marzo de 2022) continúa el espíritu de la ERYP2019 y las declaraciones previas en pro del desarrollo rural (Carbajal, 2022, p. 16): “queremos que la Unión Europea responda más eficazmente a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía (...) trabajemos juntos/as para que la democracia proporcione resultados concretos”.

Esta reciente Declaración nos deja varios aspectos sociopolíticos a conectar con la cuestión rural y la dignificación social: (1) la democracia exige que en cada territorio exista una red de participación social eficiente y amplia; (2) la democracia se acepta socialmente si está legitimada y existe confianza en sus procedimientos; (3) el enfoque ascendente (bottom-up) para la toma de decisiones políticas debe constituir una herramienta de trabajo cooperativo (de personas, administraciones y empresas, desde lo local a lo más global); (4) el diálogo intergeneracional constituye la vía de comunicación para lograr la sociedad cohesionada y diversa; (5) la resiliencia rural se logra solamente a través de la participación en el diseño y aplicación de las políticas públicas; (6) se debe proteger y promover la subsidiariedad y la proporcionalidad; (7) el futuro deberá conjugar la integración de las zonas urbanas y rurales; y (8) la cooperación leal y social deberá implementarse a través de la democracia en el territorio, empoderando a colectivos minoritarios o silenciados.

La reciente (2018) Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos del campesinado y otras personas que trabajan y conviven en zonas rurales denuncia “las condiciones peligrosas y de explotación en las que tienen que trabajar en muchas partes del mundo muchos campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales, a quienes se niega a menudo la oportunidad de ejercer sus derechos fundamentales en el trabajo y que carecen de un salario mínimo vital y de protección”. Tras apostar por el reconocimiento “al acceso a la tierra, al agua, a las semillas y a otros recursos” se aboga por el respeto a la diversidad de culturas, promoviendo “la tolerancia, el diálogo y la cooperación”. Todas las personas vinculadas al medio rural (art.1) tienen la consideración de ciudadanía rural y los diversos Estados deberán velar por sus derechos, sin discriminaciones de ningún tipo (art.2). La ciudadanía tiene recogido su derecho a definir y desarrollar prioridades/estrategias para

ejercer el derecho al desarrollo rural sostenible (art.3) implicando a todas las personas (corrigiendo posibles desigualdades sociales incluyendo a la mujer como vínculo de cohesión y lucha por la igualdad real, art.4). El acceso a los recursos naturales (art.5) se complementará con el derecho a la vida, a la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona (art.6) así como al reconocimiento jurídico (art.7) y libertad de pensamiento, creencias, religión, opinión, expresión o reunión pacífica (art.8).

Las cooperativas del medio rural (así como los sindicatos, art.9) constituyen vías democráticas para “participar activa y libremente, ya sea directamente o por conducto de sus organizaciones representativas”, interviniendo en las políticas, proyectos o iniciativas que puedan afectar a la comunidad (art.10). Para lograr el correcto desarrollo comunitario y democrático se aboga por el derecho inalienable a “buscar, recibir, preparar y difundir información sobre (...) la producción, la elaboración, la comercialización y la distribución de los productos” generados a través del esfuerzo humano organizado (art.11). La asistencia jurídica (art.12) se contempla ampliamente (de manera efectiva y no discriminatoria, adaptándose a cada realidad), vinculándola al desarrollo personal a través del trabajo y la justa remuneración (art.13).

La seguridad en el trabajo (art.14) se contempla como salud en el puesto de trabajo y en la soberanía alimentaria amplia (art.15): “alimentación suficiente y adecuada que esté producida y sea consumida de manera sostenible y equitativa, que respete su cultura propia, preserve el acceso de las generaciones futuras a la alimentación y les garantice una vida digna satisfactoria tanto física como mentalmente, de manera individual como colectiva”. Las infraestructuras de todas las regiones deberán estar garantizadas por los Estados (art.16) con medidas apropiadas “para garantizar un salario equitativo y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor” potenciando la resiliencia de cada una de las personas que deciden ser rurales o vivir en la ruralidad.

La paz, la dignidad y la cultura deberán ser preservadas como valores democráticos (art.17) que estarán vinculadas a la promoción sostenible del territorio y sus recursos específicos (art.18-19), garantizando la biodiversidad y protegiendo “las necesidades y realidades de los/as campesinos/as y de otras personas que trabajan (viven) en las zonas

rurales” (art.20). El acceso al agua (art.21) se convierte en un recurso de importancia para la supervivencia humana que debe ser garantizando por los Estados (agua salubre y limpia con diversas líneas de saneamiento-purificación).

La protección social (seguros sociales) deberá complementar el acceso a los recursos “del más alto nivel posible de salud física y mental” (servicios cercanos a la persona, art.22-23). La paz, la dignidad y el derecho a no ser discriminados/as en la ruralidad se recoge en el artículo 24 que se complementa con el art.25 (formación adecuada al entorno agroecológico, fomentando el acceso a una educación “acorde a su cultura” y con los DDHH). La cooperación agrícola irá más allá de los canales oficiales y educativos incrementando las posibilidades de innovación social.

Por tanto, la ansiada “innovación social” se logrará a través de la educación, el debate, y la participación activa (art.25), preservando la cultura propia, “sus medios de vida, sus métodos de producción o tecnologías o sus costumbres y tradiciones” (art.26). Los espacios rurales tendrán que ser beneficiados por fondos específicos para su promoción (art.27) y deberán ser apoyados en la modernización, bajo principios humanísticos que tengan la dignidad humana en el epicentro social (art.28): “reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y para satisfacer justas y apremiantes necesidades de una sociedad democrática”.

El informe de la Tercera Comisión de la Organización de Naciones Unidas (A-73-589-add.2) sirvió como base jurídica y humanística para conformar la Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018 (distribución general, 21 de enero de 2019). Como bien podemos comprobar, cada artículo relaciona diferentes aspectos que garantizarían la dignidad de la persona (ciudadana) rural desde el plano de la sostenibilidad social y del bienestar de la persona-comunidad (aunque hay que ser conscientes de la dificultad en su implementación). Rodríguez Rejas y Díez Gutiérrez (2021, p.386), manifiestan en relación con la España rural que “se requiere un compromiso y actuaciones de políticas públicas multinivel con objetivos a corto, a medio y a largo plazo y con estrategias, desde la UE a lo local, donde el Estado debe jugar un papel significativo” aunando

“voluntades y compromisos de agentes sociales e institucionales con el fin de resolver los problemas estructurales de estos territorios”.

IV. Vinculación de los Derechos de la ciudadanía rural con los ODS

Las Declaraciones mencionadas se vinculan con la problemática rural y a la Agenda 2030 a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

-El ODS nº1 hace referencia a la reducción de la pobreza rural, poniendo fin a la pobreza y a la aporofobia en todas sus formas: el progreso debe ser de la colectividad, no de la particularidad.

-El ODS nº2 hace referencia al fomento honesto de la soberanía alimentaria y a la reducción del hambre mundial, promoviendo la agricultura sostenible.

-El ODS nº3 hace referencia al fomento de la salud y el bienestar integral.

-El ODS nº4 hace referencia a la educación de calidad (educación inclusiva, equitativa y de calidad, promoviendo oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas, con independencia de su nacimiento u otras circunstancias vitales).

-El ODS nº5 hace referencia a la igualdad de género, es decir, aspirar a lograr la igualdad entre géneros y empoderar a las mujeres, los/as niños/as y a los colectivos minoritario como puede ser el LGTBI (rural).

-El ODS nº6 hace referencia a la importancia de garantizar la disponibilidad de agua limpia, potenciando su gestión sostenible a través de saneamientos para todas las personas sin discriminación. El acceso a la energía asequible (sostenible) se contempla en el ODS nº7 que contribuye sin duda alguna a la acción climática (ODS nº13), a la vida marina (ODS nº14) y a la vida en la tierra (ODS nº15).

-El ODS nº8 relaciona el crecimiento económico sostenido e inclusivo con el pleno empleo productivo, ofreciendo trabajo decente para las personas. El ODS nº9 estaría muy vinculado: a través de las infraestructuras resilientes se podrá promover la “reindustrialización” del rural (desde la sostenibilidad) fomentando la innovación tecnológica y social y el consumo responsable con la producción de proximidad y de calidad (ODS nº12).

Por tanto, la reducción de desigualdades entre entornos (rurbanos) y países (ODS nº10) y la consecución de los ODS previamente mencionados podría cooperar en el logro de la justicia social (ODS nº16) promocionada desde la cooperación (ODS nº17) y las instituciones democráticas fuertes. La Agenda 2030 supone una ampliación y adaptación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sin duda alguna, complementa las Declaraciones en materia de desarrollo rural integrado y sostenible, así como los derechos inalienables del ciudadano rural, moderno, diverso, que debe ser tecnológicamente apto.

V. La dimensión rural de la Agenda 2030: por un desarrollo rural y local

El 17 de marzo de 2021 se presentaron las conclusiones del Foro Multiactor promovido por la Red Española para el Desarrollo Sostenible y el Grupo Red Eléctrica, en colaboración con Aguirre Lehendakaria Center. Las propuestas fueron organizadas con relación a dos bloques.

El primer bloque estaría formado por diversas propuestas para vincular las narrativas del medio rural a los ODS: (1) vincular las necesidades del medio rural con metas específicas de los ODS; (2) trabajar cooperativamente para involucrar a los diversos actores que forman parte del ecosistema rural; (3) fomentar procesos de participación social; (4) apostar por la mirada diversa de la ruralidad; (5) desarrollar indicadores adaptados a los territorios; (6) la posibilidad de fomentar discursos transformadores; (7) fomentar la ruralidad ética, transformando los valores; e (8) “incluir la dimensión cultural educativa en la construcción de nuevas narrativas como motores para transformar” la realidad y los valores. En el segundo bloque se citan procesos que pueden beneficiar cara a los procesos de redignificación rural así como a la reversión del fenómeno de la despoblación: (1) establecer diversos procesos rigurosos que tengan en cuenta las opiniones de los agentes implicados; (2) abordar la revisión de leyes vigentes y propiciar la desburocratización para fomentar la innovación social desde la ciudadanía afincada; (3) dotar a los habitantes del medio rural de herramientas de inversión e innovación social; (4) lograr el empoderamiento del medio rural (valorando la vida en comunidad y en la ruralidad) incluyendo innovaciones pero respetando la tradición y la cultura; (5) mejorar servicios existentes e incluir otros nuevos que sean necesarios; (6) impulsar la participación social desde las bases y (7) “tener en cuenta la

singularidad de cada lugar, dado que comparten problemas similares pero no idénticos”. Se “ha de huir de soluciones únicas y estandarizadas”. Con ese objetivo se ha de generar espacios de innovación ciudadana a través de laboratorios rurales ciudadanos (o RuraLab’s) que tengan cierta capacidad de decisión en los Grupos de Acción Local y en las Administraciones Locales (Carbajal, Barrio y Gil, 2022) partiendo de la participación autogestionada.

La autogestión ciudadana complementará la participación invitada logrando un cambio en la ecuación económica del “paradigma rural”: promoviendo la gestión integral del micro-ecosistema, generando un valor social, ambiental y financiero. Las relaciones bidireccionales facilitarán la transformación rural a partir del cuidado de lo “común”, creando una visión del valor compartido para-con-desde la cooperación y la coevolución. La Estrategia España 2050 contempla “dinamizar la España rural” (p.265) con 5 frentes de actuación:

-Frente 1º: Favorecer el desarrollo territorial equilibrado, que favorezca que la población que lo desee pueda permanecer en los pueblos y aldeas.

-Frente 2º: Garantizar de forma efectiva el acceso a la vivienda (rural) digna, reduciendo el esfuerzo económico y mejorando sus condiciones.

-Frente 3º: Reducir la huella ecológica y mejorar la sostenibilidad social, con una promoción de la movilidad urbana y rural, moderna e inclusiva.

-Frente 4º: Fomentar la mayor cohesión social, reduciendo la vulnerabilidad y la segregación socioespacial, fomentando el sentido de pertenencia.

Frente 5º: Mejorar los mecanismos de gobernanza, monitoreo y evaluación de las dinámicas territoriales.

Las metas permanecen relacionadas con la estrategia europea denominada “A long-term vision for the EU’s rural areas: towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040”, concretamente en el punto 3.9 (“innovación y redes de cooperación”).

VI. La cooperación social en el (nuevo) mundo rural español

Tal como defiende Ignacio Bretos, Millán Díaz-Foncea, Chaime Marcuello y Carmen Marcuello (2018, p.80), las cooperativas agropecuarias “son

empresas de carácter social en las que la confianza y la cooperación son pilares básicos”: con “prácticas y valores como responsabilidad, solidaridad, primacía de las personas sobre el capital y la participación (colectiva) democrática son los elementos que definen su funcionamiento y les otorgan un carácter” propio, distintivo y singular. Las “organizaciones cooperativas” en el medio rural tienen una doble dimensión: la interna y la externa. Respeto la interna: (1) la propiedad conjunta del capital de la empresa; (2) la educación de todas las personas en valores cívicos, solidarios y democráticos: (3) las políticas participativas de todos los miembros en la organización; (4) la justicia de la organización y la equidad en los procesos; y (5) la gestión democrática con relaciones horizontales lograrían formar (a) un sentimiento de pertenencia a través de la cooperación; (b) la interdependencia y la reciprocidad y (c) el fortalecimiento de las redes sociales existentes (elementos que ayudarían a la generación de capital social interno en la cooperativa específica). A través de la acción cooperativa (con entidades y actores locales) y la extensión de los valores y habilidades adquiridas en la experiencia cooperativa vivida se podría crear (1) un clima de confianza social generalizado; (2) el desarrollo de nuevas redes sociales; (3) la cooperación entre diversas redes-grupos y (4) fomentar la participación cívica social, social y política.

En coherencia, la dimensión interna se vincularía con la externa, extendiendo el capital social comunitario y creando “tejido” que sustentaría la comunidad rural (en transformación o desaparición). El posible tejido rural se sustentaría en la confianza mutua a tres niveles: generalizada, específica e institucional. Respecto la confianza específica hemos de citar los siguientes elementos condicionantes: propiedad conjunta y aversión al riesgo; reciprocidad entre los miembros asociados; gestión democrática y relaciones horizontales. En la generalizada: la propiedad conjunta (nuevamente); diversidad y pluralidad de los asociados/as; y la inter-cooperación entre entidades y actores locales o superiores burocráticamente.

El “compromiso político” con el entorno y la satisfacción de las necesidades colectivas y de objetivos de interés general conformarían la confianza institucional. La densidad cooperativa, por tanto, se mediría en la calidad-cantidad de asociaciones humanas de apoyo mutuo que se podría concretar

en (1) principios y valores cooperativos asociativos, (2) la cultura cooperativa, (3) la relación con otras entidades, (4) la creación de nuevas relaciones y (5) la participación democrática, real y efectiva de todas las personas que deciden asociarse en relación con un objetivo común.

A través de la creación de cooperativas agrarias (en sus diversas tipologías) se podría fomentar el liderazgo colectivo y la verdadera gestión democrática de las entidades rurales (Bretos, Díaz-Foncea, Marcuello y Marcuello, 2018) aunque no hemos de olvidar en ningún caso la autogestión no empresarial (Carbajal, 2022). Por tanto, la democracia y la gestión no institucionalizada constituyen dos vías de empoderamiento rural y ciudadano, concretado en instituciones autónomas que podrían ser categorizadas como “escuelas de democracia”: “en una región con elevada densidad asociativa, las personas tendrán valores y capacidades que les harán más propensos a cooperar y a participar” (Bretos et al., 2018).

Tras la crisis sociosanitaria derivada de la pandemia de la Covid-19 las cooperativas (como empresas participadas y de gestión colectiva) han sido puestas en valor como verdaderos “agentes de desarrollo local sostenible”, así como de protección social comunitaria. De la misma manera que se incide en los aspectos positivos de la cooperación social, se han de citar las posibles barreras para su desarrollo (Coque, 2007).

Respecto las barreras internas nos podemos encontrar las estructurales y las derivadas de la mala gestión. Cara a la externalidad, la realidad y la mala praxis humana condiciona el éxito o fracaso de las cooperativas.

-Barreras internas y estructurales: tamaños empresariales medios y grandes que dificultan la participación colectiva; dificultades de financiación colectiva y conflictos de poder y/o intereses.

-Barreras internas derivadas de la mala gestión: dependencia de un grupo; masa de socios sin iniciativa; personal directivo escaso e inadecuadamente formado; intereses creados y marginación de grupos; posibles carencias y falta de información; falta de cultura organizativa; aislamiento social.

-Barreras externas y estructurales: factores culturales y de conciencia social; existencia de instituciones sociales, economías o políticas que no apoyan a la actividad; inestabilidad política; corrupción pública y/o privada; contextos individualistas o existencia de un concepto erróneo de cooperación social.

-Barreras externas por la mala praxis: desconexión del cooperativismo en el entorno; objetivos inadecuados; carencias internas; cooperativas creadas en el lucro mediante ayudas-subvenciones; marginalidad; injerencias externas; excesivo-escaso control burocrático y relaciones sociales automatizadas. El análisis DAFO impulsado (en 2020) por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación contemplan un mundo rural ciertamente deprimido, pero con la posibilidad de renacer. Sin duda alguna, el contexto general de España está condicionado la realidad rural: se han de analizar debilidades y amenazas posibles, potenciando las fortalezas y oportunidades (DAFO del CEDER de la Serena, 2020). La educación constituye el “arma” cooperativa más fuerte.

Figura 1.

Campaña de sensibilización rural ¿Qué medio rural queremos? (I)



Nota. Greenpeace España, <https://bit.ly/3yjU0dd>

La campaña realizada por Greenpeace España estableció en su campaña cuatro “patas” básicas para la revalorización del rural desde la cooperación:

Idea nº1: Necesitamos un medio rural fuerte para combatir la emergencia climática y la pérdida de biodiversidad (...)

Asegurando recursos económicos destinados al acceso a los servicios esenciales, la creación de empleo y la calidad de vida en el medio rural, para evitar la pérdida de población. Cerciorándonos que la normativa es justa para la pequeña producción y favoreciendo la competitividad, frente a las grandes empresas, con el fin de posibilitar el empleo y fijar población.

Idea nº2: Necesitamos un medio rural equilibrado con el mundo urbano (...)

Administraciones y medios de comunicación deben promover campañas de sensibilización y concienciación sobre el medio rural, de manera que su realidad se tenga en cuenta en la toma de decisiones, con soluciones diferenciadas y no focalizadas en ciudades, reduciendo la brecha rurbana. Por otro lado, se han de implementar pliegos en la contratación de compra pública que favorezcan la adquisición de los productos rurales, sostenibles y de cercanía, así como su consumo entre la ciudadanía.

Idea nº3: Necesitamos un medio rural vivo y sostenible (...)

Apoyando y aumentando la financiación de las actividades sostenibles del rural, incentivando aquellas que fijen población y recuperando/fortaleciendo conocimientos y buenas prácticas de la población rural.

Idea nº4: Necesitamos un medio rural inclusivo y diverso (...)

Con políticas específicas que aseguren la integración, de forma justa de mujeres rurales, población migrante, minorías étnicas y colectivo LGTBIQ+, visibilizando su contribución con unas oportunidades dignas que permitan quedarse en los pueblos y fortalecer el medio rural.

Figura 2.*Campaña de sensibilización rural ¿Qué medio rural queremos? (II)*

Nota. Greenpeace España, <https://bit.ly/3yjU0dd>

VII. ¿A dónde va la España rural? Un alegato en favor de la autogestión

Sin duda alguna, y tal como bien reconoce la Estrategia España 2050, habrá territorios de la España rural que podrán “salvarse”, mientras que otros no lo podrán hacer: hay que ser conscientes que estamos ante un nuevo cambio de ciclo en la ruralidad.

Podemos asumir dos posturas al respecto: esperar a que la España desconectada de la ruralidad se acabe vaciando totalmente para luego denunciar “nuestra mala suerte” o, por el contrario, planear y lograr la implementación de medidas a corto, medio y largo plazo.

Asumiendo que estamos ante un problema de gran envergadura, debemos ser conscientes que la “salvación” o redignificación de la España rural no vendrá de manos del capita, ni de las grandes Administraciones o corporaciones: en todo caso podrá venir impulsada por la ciudadanía

organizada en asambleas locales y que exijan aquello que les corresponda por dignidad humana.

El mundo rural no interesa al gran capital por una sencilla razón: desde una perspectiva de la economía globalizada ni se produce, ni se consume a los ritmos estándar del sistema, sin olvidar que la olvidada filosofía rural pone en jaque mucho de los actuales paradigmas (que aparentemente parecen ser “modernos”). Un ejemplo de ello puede ser la defensa de la economía de proximidad por parte de las grandes empresas de la industria alimentaria (lobby regulador) que fue extinguida a través de políticas económicas dirigidas y que hoy en día quieren ser recuperadas (se ha de citar por ejemplo la Estrategia de la Huerta a la Mesa: cuando había campesinos y campesinas se acabaron con ellos/as, décadas después el capitalismo de Estado quiere recuperarlos/as).

Tal como denuncia Antoni Jutglar en su obra *Mitología del capitalismo* (1971, p.77), “el individualismo que ha servido al capitalismo como instrumento apto para obtener sus fines, ha acabado por dar a luz a su último monstruo: al hombre solo, aislado, atomizado y asqueado”: los síntomas más evidentes son la tristeza, la soledad y el miedo ante la incertidumbre y la miseria. En ese contexto perverso, aspirar al logro del “homo naturalice democraticus” (acuñado por Joseph Rován) puede llegar a convertirse en la “más peligrosa de las ilusiones democráticas” de nuestros tiempos: tal como anuncia Jutglar (1971, p.80) “no basta con promulgar la igualdad, la libertad y la fraternidad, no se es libre por decreto (...) la libertad constituye una vocación que debe realizarse en lo concreto y que para ser posible su ejercicio debe contar con medio reales”.

La plataforma (real) de la libertad (rural) podría lograrse con la implantación de modelos participativos desde las bases a las Instituciones decisorias, a través de un esfuerzo colectivo honesto (Carbajal et al., 2022), aunque se ha de tener en cuenta que actualmente no existe una fuerte mentalidad de clase social trabajadora u oprimida que pueda hacer frente a los retos de nuestros tiempos (aunque sí de las clases dominantes en nuestros países y territorios). Tal como diría Jutglar (1971), “la igualdad -como problema estructural- debía de conseguirse a través del esfuerzo colectivo- “poniendo como base “la solidaridad”, ya que la historia nos demuestra que “fue un

elemento muy positivo en el esfuerzo social por avanzar en la lucha encarnizada” en pro de la ansiada justicia social:

El capitalismo es intrínsecamente egoísta y -tal como hemos señalado- no solamente es incapaz de apretarse el cinturón, sino que, además, siente auténtica repugnancia a sentir con el débil (p.91)

Descartada, pues esta incondicionada “buena voluntad” de las “élites” para programar y realizar un desarrollo social para otros, la política y el desarrollo social del sistema neoliberal se manifiesta como sistema de capitulaciones mínimas de las minorías frente a la toma de conciencia de la mayoría ya desposeídas, así como de las tensiones que la toma de conciencia suscita (p. 93).

La dignificación rural se convierte cada día más en una bonita palabra y cada vez menos en una realidad: el término se va vaciando y deformando bajo la putrefacción de las ideas impuestas por el sistema capitalista financiero, que está presente en la vida pública y privada de casi todas las personas de la realidad mundial (ruralidad y urbanidad): poco a poco la especie humana se ha ido endureciendo y olvidando las profundas injusticias que tienen lugar en nuestro mundo.

Jutglar indica a este respecto que, “cada individuo debe hacer y debe ser como todo el mundo”, convirtiéndose en un autómatas que “funciona por automatismo”: de lo contrario será condenado al silencio de la sociedad o al ostracismo voluntario, con el objetivo que éste no revierta el orden prestablecido. Las profundas contradicciones de aquellas personas que dicen defender el mundo rural en las Instituciones y empresas no dejan de ser una contradicción más del sistema capitalista (idea y realidad): “cada una de las ventajas que representa son cosas harto precarias” (Jutglar, 1971, p.105).

El grupo musical Extracto de Lúpulo ha denunciado este situado en múltiples canciones como “Anónimos”: “si la injusticia es la ley, combatir es vencer” a través de la “acción de protesta (...) y la acción de conciencia, no habrá ni olvido ni perdón”. A este respecto Jutglar deja patente (Kropotkin quizás no lo pensaba tan claro) que “el hombre es un ser egoísta que sólo se mueve por el incentivo. Nadie hace nada por nada. Y lo importante es el lucro, la ganancia, el provecho; o por lo menos -para los no propietarios, que alquilan su trabajo- la prima” (Jutglar, 1971, p.107): “la participación (por tanto) del

banquete sin variar la parte de los privilegiados no puede ser resulta satisfactoriamente mientras no varíe el concepto de banquete”. Asumiendo que la historia y las conquistas sociales de los más desfavorecidos constituyen un péndulo en constante movimiento (Carbajal y Barrio, 2019), “nunca se ha conseguido ningún progreso ni reforma colectiva, nunca ha existido un avance social como resultado de sumar progresos y soluciones individuales y de aplazar problemas inaplazables”. Por tanto, “las iniciativas y tentativas personales, aunque posibles y plausibles, son generalmente ineficaces porque son contradictorias con la promoción de otros grupos más numerosos” (Jutglar, p.109). Con los avances en materia de ciencia y tecnología “tropezamos más y más con las grandes masas de hombres aburridos e inconscientes” como “verdaderos esclavos de una estúpida telaraña de la que, día a día, parece más difícil escapar”: hemos de superar la mitología del capitalismo, así como la identidad colectiva de “consumidor consumido” y codependiente de todas las estructuras que apuntalan el sistema capitalista, que excluye a lo rural y su identidad. Reconociendo la realidad desde la honestidad, hemos de lograr “una esperanza (que no se alimente de falsas ilusiones), junto a la confianza en la posibilidad histórica de mejorar una realidad social” deprimida. Cada una de las situaciones alienadoras del presente del mundo rural podrán ser resueltas siempre que se ponga la cooperación honesta y la no competición como estrategias de empoderamiento y de autogestión social:

Por mucho que nos duela, lo cierto es que a nuestro alrededor nada parece indicar que las cosas puedan suceder de otra forma. Mientras reivindicamos una recampesinización de la producción agraria, los últimos campesinos están siendo arrastrados por el embate industrializador. Las organizaciones políticas que les representan, a pesar de haber logrado visibilizar con éxito su protesta son incapaces de revertir las estadísticas demoledoras de este tiempo sin alma (Marc Badal en *Vidas a la intemperie*, 2017, p.213).

VIII. Entre “aldeas modelo” y modelos emancipatorios “rupturistas”

Recientemente se ha publicado un estudio titulado *Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España (2021)* cuyo autor es Luis Antonio Sáez Pérez, de la Universidad de Zaragoza. Sus principales conclusiones son tres: (1) la estrategia nacional no se basa en las evidencias empíricas y analíticas existentes, ni atiende a la bibliografía

relevante publicada; (2) en la estrategia nacional subyace una perspectiva incrementalista imposible y omite la voluntad de la persona sobre dónde vivir como fundamento; y (3) afronta fenómenos sociales ampliamente complejos mediante enfoques funcionales, desde arriba sin contextualizar. Desde la mayoría de las administraciones (y con el apoyo de empresas semi-privadas) se están poniendo en marcha proyectos “modelo” con la mirada puesta en las sociedades rurales del futuro, olvidando la realidad contemporánea del presente más cercano.

De nuevo cabría recordar la importancia social de la familia (que deberá ser diversa y moderna), de la cuestión social de la tierra y la particular lucha de clases que tiene lugar en la ruralidad concreta. En este contexto, podemos plantearnos proyectos de cooperación social donde se vinculen ideas progresistas y de carácter emancipador: debemos ser muy cautos, pues bien, las entidades que promulgan las “aldeas modelo” pondrán en valor las nuevas ideas venidas desde las entidades superiores, olvidando nuevamente las exigencias y necesidades de las bases.

Un ejemplo de la realidad que se comenta podría ser el socialismo agrario de la década de los años setenta en España: de la autogestión y de “la tierra será de quien la trabaje”, se ha pasado al reformismo institucional y capitalista, olvidando aquellos principios de cooperación socialista y humanística. Si recuperamos la cuestión ¿A quién le importa la España rural? y si estudiamos la realidad concreta observaremos, con gran posibilidad, la existencia de personajes, paradojas y muchas “parafernalias” que aparentemente están cambiando el mundo, pero realmente lo dejan igual.

Se requiere que la digitalización y la innovación tecnológica ayuden a lograr la revitalización del mundo rural: no será posible sin la inteligencia colectiva. Se requieren menos aldeas modelo y más políticas comprometidas: el “municipalismo” tan recurrente en estos tiempos no dará más voz a la España vaciada y olvidada. Es hora de poner en valor la aldea o el pueblo como célula de participación y de construcción de las políticas públicas, conectadas lógicamente con los ODS y los DDHH.

Frente a modelos ciertamente teóricos e institucionales, hemos de dar voz a las bases sociales de la ruralidad española, desde la diversidad, el diálogo y el consenso. La apuesta política por la autogestión desde la aldea exige entonar el “mea culpa” y analizar aquellas barreras y limitaciones colectivas. Las transformaciones estructurales urgentes exigen medidas concretas que hagan de la democracia la herramienta para lograr la dignificación de la zona rural de España, desde la inclusión y la diversidad, “apuntando” a los ODS.

Figura 3.

Pintada realizada en el concejo agrario de Tineo rural



Nota. Elaborado por Raúl Carbajal López, mayo de 2022.

IX. A modo de conclusión

Quizás pueda sonar utópico, pero asumiendo el actual modelo económico y de gobernanza europeo y global la única metodología social para dignificar la España olvidada y desconectada de la modernidad será la autogestión. Esa autogestión no será una mera etiqueta política sino una herramienta de

trabajo para poder cooperar en favor del “bien común”, alejándonos de las posibles “perversiones” capitalistas en las que nos movemos cada día.

En ocasiones nos quejamos de los baches que tenemos en los caminos de nuestros pueblos y aldeas, cosa que debe ser claramente denunciada, pero no podemos olvidar de nuestra meta final: la ética de la intención individual no deberá omitir que las grandes conquistas sociales se han logrado gracias a la lucha colectiva de tantas y tantas personas que derramaron su sudor, su sangre y sus lágrimas. La ética y la participación nos servirá para hacer del mundo rural un ecosistema autogestionado, solidario y sostenible.

Tal como afirmaría el autor anarquista Carlos Díaz “quien hace lo que sabe y lo que puede no está obligado a más, pero cada cual se obliga a hacer lo que sabe y lo que puede, si es que quiere”. La España vaciada tiene solución, si se la queremos dar. Que la ética de intenciones se concrete en un modelo de país participativo que tenga en cuenta las necesidades de la ciudadanía rural. La España vapuleada no se salvará sin tener un verdadero proyecto de país y una ciudadanía comprometida que luche por ella. Lo demás, humo procedente de una sociedad basada en el espectáculo.

Por mucho que nos duela, somos hijos/as de un tiempo marcado por la erradicación de cualquier vestigio de dignidad y, aunque soñemos con destruir esta realidad que nos desborda, no debería sorprendernos que nuestras tentativas resulten tan insatisfactorias (Badal, Fe de erratas, p.73)

X. Agradecimientos y financiación

El trabajo de investigación se ha podido realizar gracias al Programa Severo Ochoa 2019 del Principado de Asturias, para el fomento de la docencia e investigación, referencia BP-19-007.

Referencias

Badal, M. (2017). *Vidas a la intemperie: nostalgias sobre el mundo campesino*. Cambalache.

Badal, M. (2020). *Fe de erratas: la agitación rural frente a sus límites*. Cuadernos de Contrahistoria.

- Bretos, I., Díaz-Foncea, M., Marcuello, C., y Carmen, M. (2018). Cooperativas, capital social y emprendimiento: una perspectiva teórica. *Revesco*, 128, 76-98.
- Cambalache. (2005). *Nos comen: contra el desmantelamiento del mundo rural en Asturias*. Cambalache.
- Carbajal, R. (31 de agosto de 2021). *Laboratorios rurales para revivir la España vaciada*. The Conversation. Obtenido de <https://bit.ly/3JrPEmv>
- Carbajal, R. (2022). Declaraciones en favor del desarrollo rural, entre la utopía y la realidad: el caso español. En *Desafíos, necesidades y oportunidades para el rural. La llamada a la aplicación de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en el ámbito rural*. Dykinson.
- Carbajal, R. (21 de abril de 2022). La cooperación en la Iberoamérica rural: del Cuarto de los Valles a la Unión de Ganaderos de Tineo. Campoastur S. Coop. como caso de estudio exitoso. Obtenido de GKA TECHNO 2022: XI Congreso de Tecnología, Ciencia y Sociedad: <https://bit.ly/3P1FnkM>
- Carbajal, R. (14 de abril de 2022). *La cruz de la España rural*. La Voz de Asturias. Obtenido de <https://bit.ly/3FncQBN>
- Carbajal, R. (2022). La España vacía (y olvidada) y la necesidad de un país ético. *Ethic*. Obtenido de <https://bit.ly/3LLXtoO>
- Carbajal, R. (2022). Nuestro reto social: dignificar la España Vaciada a través de la educación, la participación ciudadana y la innovación social: reflexionando acerca de las Tractoradas del año 2021. En *Reflexiones docentes frente a la educación en pandemia y postpandemia. Aprendiendo juntos* (pp. 13-36). Formación IB.
- Carbajal, R., y Barrio, C. (2019). Del ágora pública a las redes sociales: por una ciencia y una democracia sin exclusión. *Revista CTS*, 14(41), 233-250.

- Carbajal, R., y Barrio, C. (2022). La dignificación de la España vaciada ante la nueva normalidad. En *La filosofía ante los retos de la pandemia y la nueva normalidad* (págs. 173-206). La Catarata.
- Carbajal, R., Barrio, C., y Gil, J. (2022). *La cooperación social como requisito para construir comunidades rurales sostenibles: vinculando la España vaciada y los ODS*. *Revista de Cooperación* (21). Obtenido de <https://bit.ly/3sfXpFY>
- Coque, J. (2007). Un marco para la promoción de cooperativas en el contexto de planes de desarrollo territorial de regiones desfavorecidas. *Revesco*, 107-131.
- Débord, G. (2005). *La sociedad del espectáculo*. Pre-Textos.
- Gobierno de España. (2021). *Estrategia España 2050: fundamentos y propuestas para una estrategia nacional*. Ministerio de Presidencia. Obtenido de <https://bit.ly/34VEqHW>
- Goffman, E. (1959). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorrortu.
- Jutglar, A. (1971). *Mitología del capitalismo*. Seminarios y Ediciones.
- Naciones Unidas. (17 de diciembre de 2018). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Rurales*. Obtenido de <https://bit.ly/3GFJ36t>
- Organización de las Naciones Unidas. (2022). *Agenda 2030 y los ODS*. Obtenido de <https://bit.ly/3yj3ohb>
- Red Asturiana de Desarrollo Rural. *Parlamento Europeo de la Juventud Rural 2019*. Obtenido de <https://bit.ly/3BHsRk8>
- Rodríguez-Rejas, M., y Díez-Gutiérrez, E. (2021). Territorios en disputa: un estudio de caso en la España vaciada. *Ciudad y territorios: Estudios territoriales*, 53(208), 371-390.

Sáez, L. (2021). *Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España. Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, (33), 20-25.

Unión Europea. (4 de marzo de 2022). *Manifiesto de Marsella: Europa empieza en sus regiones, ciudades y pueblos*. Obtenido de <https://bit.ly/39vIv88>

Capítulo 9. Fundamentos histórico-jurídicos de la “cautela socini” como derecho de opción compensatorio para el legitimario y su creación jurisprudencial en aras a una justicia más accesible y eficaz en el reparto de herencias

Elisa Muñoz Catalán
Universidad Internacional de La Rioja

I. Introducción

Con la realización de la presente investigación nuestro objetivo principal es examinar, desde un punto de vista jurídico-actual, la Sentencia del Tribunal Supremo (TS) 248/2018. Sala de lo Civil, de fecha 25/04/2018, la cual, aborda la importancia *-en aras a una justicia más accesible y eficaz para todos en materia hereditaria-*, de la desconocida en pleno siglo XXI “cautela o cláusula socini”, esto es, aquel derecho de opción compensatorio para el legitimario cuyo alcance jurídico no viene expresamente regulado por la ley, sino que se ha venido configurando por los tribunales españoles.

No obstante dicha disposición, igualmente denominada sociniana o gualdense, no resulta una figura nueva para nuestro ordenamiento actual, sino que se suele admitir que su origen podría venir del propio Derecho Romano; y, como ya nos advirtiera Martínez Fernández (2018), la interpretación de textos como el contenido en Digesto 38,2,41, nos ayuda hoy a su construcción teórica; conformándola como una institución de derecho hereditario de gran interés, a través de la cual, el testador deja a sus legitimarios una porción hereditaria que excede de la legítima estricta pero sometida a condición y, si estos deciden no cumplirla, su herencia se vería reducida a lo que por legítima estricta les corresponda.

En todo caso, entendemos que el alcance de dicha cautela es hoy, sin duda, facilitar el acceso a la justicia para todos los llamados a una herencia y crear una institución jurídico-sucesoria accesible y que no limite derechos en materia de herederos forzosos; cumpliéndose, de este modo, uno de los 17

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Agenda 2030, en aras a la promoción de los derechos a la muerte del causante.

Volviendo a la mencionada sentencia, cabe señalar que el objeto del recurso trataba sobre la partición de las herencias de dos personas casadas bajo el régimen de sociedad de gananciales. El problema jurídico que subyace es que, como examinaremos con detalle, la sociedad de gananciales se extinguió por muerte del marido -D. Horacio-, con fecha de 13/05/1985; pero cuando fallece la esposa -D^a Esmeralda- todavía no se había hecho la liquidación de la sociedad de gananciales (Lasarte, 2019 b, p. 168 ss. y Lasarte, 2019 c., p. 184 ss.). Asimismo, conviene resaltar que ambos tenían dos hijos (D. Leoncio y D. Víctor) y que D. Horacio había otorgado testamento un año antes de fallecer y su esposa en el año 2003 también otorgó testamento, el cual, contenía una cláusula por la que sancionaba: "*Al heredero que no aceptase la precedente disposición, fuere promotor de la intervención judicial, o perturbador del normal cumplimiento de las disposiciones testamentarias, con la reducción de sus derechos sucesorios a su porción en el tercio de legítima estricta, pasando, por igual, a los que acataren la voluntad del testador, la parte del disidente en los tercios de mejora y libre disposición*".

Y en este punto precisamos que, aunque la mencionada cautela socini no está regulada expresamente en el Código Civil español (CC) y se ha discutido sobre su posible constitucionalidad⁴ a la luz de lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Constitución española de 1978 (CE), lo cierto es que desde hace ya varios años el Tribunal Supremo sí ha declarado

⁴ Como nos advierte textualmente Sánchez Socías (2015): "*La admisión de la cautela socini en la doctrina y en la práctica notarial esperaba un pronunciamiento jurisprudencial rotundo, que se acaba de producir, como ha recogido esta revista en su sección de jurisprudencia. Ciertamente tanto el Tribunal Supremo (cfr. Sentencias 3-12-2001, 10-7-2003, 15-6-2007, 27-5-2010, 21-11-2011) como la Dirección General de los Registros y Notariado (cfr. Resoluciones de 15-5-2002, 14-12-2006 y 18-6-2013), habían admitido -al menos por vías un tanto indirectas- esta figura, pero las Sentencias de 17 de enero y 3 de septiembre de 2014 suponen su respaldo definitivo (...). La novedad principal de la jurisprudencia de 2014 es afirmar que la cautela socini no impone a los herederos o legatarios una renuncia ilegítima al derecho del artículo 24.1 de la Constitución (que consagra la tutela judicial efectiva), ni tampoco la privación de la herencia o del legado en su totalidad o en lo que exceda de la legítima estricta puede considerarse una sanción impuesta por el testador por el ejercicio de ese derecho fundamental*".

expresamente su validez en distintas sentencias, admitiendo literalmente que⁵: *“Para la jurisprudencia, la cautela socini no constituye un fraude de ley dirigido a imponer una condición ilícita (coacción) o gravamen directo sobre la legítima, contrario al artículo 813 del Código Civil, sino que se proyecta como un derecho de opción para el legitimario. Este puede aceptar la disposición ordenada por el testador, recibiendo una porción hereditaria superior a su legítima, pero con un gravamen, o rechazar pasar por el mismo para recibir su legítima estricta, sin gravar, pero solo esta, acreciendo el resto a los legitimarios conformes al gravamen”*. De modo que se remite, en cuanto a la regulación jurídica de las legítimas, al mencionado artículo 813 CC que dispone textualmente que el testador: 1º No podrá privar a los herederos de su legítima, sino en los casos expresamente determinados por la ley; 2º y tampoco podrá imponer sobre ella gravamen, ni condición, ni sustitución de ninguna especie (salvo lo dispuesto en cuanto al usufructo de viudo y lo establecido en el artículo 808 CC respecto de los hijos o descendientes judicialmente incapacitados).

En suma, a lo largo del presente comentario de la referida sentencia, nuestro objetivo principal es adentrarnos en la importancia de la partición de las herencias atendiendo a los llamados a la misma, la interpretación jurídica de las disposiciones incluidas en los testamentos (con especial atención a la cláusula socini), y la necesidad de que se liquide la sociedad de gananciales a la muerte del causante, así como en los argumentos aplicables, fuentes jurídicas y demás circunstancias que en ella se abordan. De este modo, consideramos que, tras el mismo, comprenderemos mejor el problema jurídico que subyace en dicha sentencia y que motiva el fallo del Tribunal Supremo.

⁵ Entre otras, la reciente sentencia del Tribunal Supremo 687/2018, de 5 de diciembre de 2018 y la sentencia del Tribunal Supremo 838/2013, de 10 de junio, de 2014.

II. Fundamentos de la “cautela socini” como derecho de opción compensatorio ante la STS 248/2018, de 25 de abril de 2018

1.1. Parte descriptiva

1.1.1. Hechos que fundamentan el supuesto sobre cautela socini

Desde un punto de vista conceptual y, aplicando dicha cláusula al supuesto que nos ocupa, cabe destacar que, a lo largo de nuestro análisis jurisprudencial, examinaremos el alcance progresivo de la llamada “cautela socini” o cláusula de opción compensatoria de la legítima, y que consiste en aquella disposición en forma de prohibición que puede utilizar el testador, cuando dejando al legitimario una mayor parte de la que le correspondería por legítima estricta, lo grava con ciertas cargas o limitaciones, advirtiéndolo al mismo de que si no acepta dichas cargas o limitaciones perdería lo que se le habría dejado de más sobre la legítima estricta. El legitimario podrá ejercer acciones legales en defensa de su legítima estricta, aun a sabiendas de que perderá el resto de lo dejado por el testador (Lasarte, 2019 a).

Concretando lo anterior, la referida Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Civil (Procedimiento: recursos de casación nº 2767/2015, interpuesto por la representación de D.ª Emma y D.ª Estibaliz, contra la sentencia nº 237/2015 dictada en fecha 30 de junio por la Sección 7.ª de la Audiencia Provincial de Gijón en el recurso de apelación nº 509/2014 dimanante de las actuaciones de juicio ordinario nº 1318/2013 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Villaviciosa, sobre nulidad de testamento. Siendo las partes recurridas: D.ª Juana y D. Lucio y D.ª Mercedes, y D. Pio y D. Prudencio), de fecha 25 de abril de 2018, parte de los siguientes hechos probados que figuran en sus Antecedentes y en la sentencia de manera amplia y, de los cuales, extraemos los que entendemos más importantes para comprender mejor el Fallo pronunciado, tomando un criterio cronológico y secuenciado que ordena mejor lo acontecido en dicho caso:

1º En primer lugar, cabe tener presente que el objeto del recurso trata sobre la partición de las herencias de dos personas casadas bajo el régimen de gananciales. La sociedad de gananciales se extinguió por muerte del marido -D. Horacio-, pero cuando fallece la esposa -Dª Esmeralda- todavía no se había hecho la liquidación de la sociedad de gananciales:

- D. Horacio falleció el 13 de mayo de 1985 bajo testamento otorgado en 1984 por el que atribuía a su esposa el usufructo universal y vitalicio y nombraba herederos a partes iguales a sus dos hijos Leoncio y Víctor, y nombró albacea al Sr. Fausto solo para el caso de que alguno de los herederos lo solicitara. D^a Esmeralda, falleció el 31 de julio 2004, bajo testamento otorgado en 2003 en el que nombraba herederos por mitad a partes iguales a su hijo (D. Leoncio) y a los nietos D^a Emma y D. Victoriano, hijos de su hijo D. Víctor, premuerto en 2002. Designó albaceas-comisarios-contadores-partidores solidarios a D. Dimas y a su hermano Eliseo, prorrogándoles el plazo legal en cinco años más. Facultó a los albaceas-comisarios-contadores-partidores para que liquidaran la sociedad conyugal.

- Puesto que el Sr. Fausto había fallecido sin realizar ninguna operación y los bienes de su difunto marido y los suyos eran esencialmente gananciales, D^a Esmeralda expresó su voluntad de la partición de ambas herencias se practique conjuntamente. El testamento, finalmente, contenía una cláusula por la que sancionaba: *"Al heredero que no aceptase la precedente disposición, fuere promotor de la intervención judicial, o perturbador del normal cumplimiento de las disposiciones testamentarias, con la reducción de sus derechos sucesorios a su porción en el tercio de legítima estricta, pasando, por igual, a los que acataren la voluntad del testador, la parte del disidente en los tercios de mejora y libre disposición"*.

2º Cabe precisar que D. Víctor, que había fallecido el 29 de octubre de 2002, no había otorgado testamento y el 28 de abril de 2004 se otorgó acta de notoriedad por el que se declaraba herederos abintestato a sus dos hijos D^a Emma y D. Victoriano, sin perjuicio de los derechos que correspondieran como cónyuge viuda a D^a Estibaliz, esposa de D. Víctor:

- El 21 de julio de 2004, los hermanos D^a Emma, D. Victoriano y su madre D^a Estibaliz, interpusieron demanda de división judicial del abuelo de los dos primeros y suegro de esta última, D. Horacio. Señalaron como interesados en la herencia a su tío D. Leoncio y a su abuela D. ^a Esmeralda. Después de fallecimiento de D^a Esmeralda desistieron contra ella y más tarde desistieron del procedimiento (auto de sobreseimiento de 18 de enero de 2005).

- El 23 de julio de 2009, D^a Emma, D. Victoriano (nietos de D. Horacio y D^a Esmeralda) y su madre D^a Estibaliz, recibieron un requerimiento notarial para protocolizar la partición realizada por D. Dimas. El 24 de julio de 2009 comparecieron en la notaría ellos tres y manifestaron, como se explica con más detalle en la sentencia y ahora solo resumimos lo que entendemos importante, que: 1º No estaban de acuerdo con los términos en que se halla redactado el citado cuaderno, ni con alguna de las valoraciones que se atribuyen a las fincas, por lo que rehúsan firmarlo; 2º y que en todo el tiempo transcurrido desde el fallecimiento de D^a Esmeralda, no han sido convocados ni citados al despacho de esta persona para tratar cosa alguna relacionada con las herencias a las que el acta se refiere.

3º El 29 de julio de 2009 compareció en la notaría D. Leoncio (hijo de D. Horacio y D^a Esmeralda), declarando su plena conformidad con la partición y su voluntad de firmar la protocolización. Y el 9 de diciembre de 2010, falleció D. Leoncio y dejó dos hijos (D. Pio y D. Prudencio) y viuda (D^a Ana). D. Dimas presentó solicitud inicial de monitorio contra D^a Emma, D. Victoriano (nietos de D. Horacio y D^a Esmeralda) y su madre D^a Estibaliz para que pagasen la cantidad de 10.112,60 euros en concepto de honorarios derivados de su actuación como albacea-comisario y contador-partidor testamentario, cargo para el que fue designado por D. ^a Esmeralda, a lo que estos se opusieron. Por lo que el Sr. Dimas presentó demanda de reclamación de cantidad, que fue estimada por sentencia del Juzgado de 13 de febrero de 2012, por los argumentos que en dicha sentencia consta. Durante la tramitación de este procedimiento falleció D. Dimas. Dejó dos hijos (D. Lucio y D^a Mercedes) y viuda (D^a Juana).

4º Finalmente, destacar que el 13 de mayo de 2013, en nombre de los hermanos D^a Emma , D. Victoriano y su madre D^a Estibaliz, el letrado envió burofax a sus primos y su tía (D. Pio , D. Fausto y D^a Ana), que como reza en sentencia se hizo: «Con el fin de llegar a un acuerdo amistoso en la partición de la herencia de D. Horacio y D.^a Esmeralda , toda vez que la cautela operada en el testamento de esta última en relación con la delación de la herencia de su esposo es nula, y por tanto la operación llevada a cabo por el albacea, el cual no puede llevar cabo (sic) una nueva por haber fallecido y el segundo de ellos por haber expirado el plazo».

Con fines didácticos y para reparar mejor en las fechas y datos esenciales, dado el gran número de intervinientes en este caso, hemos elaborado la presente tabla sobre los hechos que nosotros consideramos más importantes o presupuestos fácticos relativos a la relación entre ellos, que entendemos personalmente que sirven de base para resolver el caso planteado pues nos muestran su cronología en el tiempo que duró el proceso:

Tabla 1.

Presupuestos fácticos esenciales sobre la partición de la herencia.

Presupuestos fácticos y partición de la herencia	
Horacio	Testador que fallece el 13/05/1985, habiendo otorgado testamento un año antes.
Esmeralda	Esposa de D. Horacio. Otorga testamento en 2003, incluyendo la cláusula que sancionaba al heredero que no aceptase dicha disposición, fuere promotor de la intervención judicial, o perturbador del normal cumplimiento de las disposiciones testamentarias. Fallece el 31/07/2004.
Herederos e hijos	Leoncio y Víctor. D. Víctor fallece el 29/10/2002 sin haber otorgado testamento, y tiene dos hijos, D ^a Enma y D. Victoriano. Su mujer viuda es D ^a Estíbaliz.
D. ^a Emma interpuso demanda	Fecha: 15/05/2013. Contra su hermano y su madre (D. Victoriano y D ^a Estíbaliz), contra sus primos y su tía (D. Pio, D. Fausto y D. ^a Ana) y contra los herederos del albacea D. Dimas (D ^a Juana, D. Lucio y D ^a Mercedes).
D. ^a Emma y D. ^a Estíbaliz interpusieron conjuntamente recurso de casación	El recurso de D ^a Estíbaliz fue inadmitido por falta de legitimación. El recurso de D ^a Emma sí es admitido.
Sentencia del Tribunal Supremo 248/2018	Fecha: 25/04/2018. Fallo: Desestimar el recurso de casación interpuesto por D ^a Emma contra la sentencia dictada con fecha 30 de junio de 2015, por la Audiencia Provincial de Asturias.

Nota. Elaboración propia.

1.1.2. Pretensiones de los llamados a la herencia

De lo expuesto hasta ahora, siguiendo dicho itinerario procesal y los datos destacados previamente, podemos determinar cuáles son las pretensiones de las partes, que resumimos seguidamente:

1º D.ª Emma interpuso demanda de juicio ordinario contra D. Victoriano, Dª Estibaliz, Dª Ana, D. Pio y D. Prudencio, y contra los herederos del Albacea Testamentario D. Dimas: Dª Juana y D. Lucio y Dª Mercedes en la que solicita:

- Que se declare la nulidad de la cláusula segunda ab initio del testamento (que se transcribe a continuación) de Dª Esmeralda en cuanto a que los albaceas nombrados por la causante tengan facultades para liquidar una sociedad conyugal cuyo derecho, por la parte de su finado esposo D. Horacio, ya les correspondía a sus herederos al haberla premuerto. Nombra albaceas-comisarios-contadores-partidores, con carácter solidario y con las más amplias facultades especialmente las de liquidar la sociedad conyugal y realizar, hasta su más completa terminación, todas las operaciones particionales, a D. Dimas abogado, vecino de esta villa y al hermano de éste, D. Eliseo de la misma vecindad, prorrogándoles el plazo legal en cinco años más.

- Que se declare la nulidad de la cláusula segunda b) del testamento de Dª Esmeralda en cuanto a que los albaceas nombrados por la causante tengan facultades para partir conjuntamente su herencia con la de su finado esposo D. Horacio, por pertenecerle dicho derecho delacional a los herederos de aquél por haber premuerto a la causante, y ser además el nombramiento de albacea testamentario inherente sola y exclusivamente a la figura del testador. La nulidad de la cláusula segunda *in fine* del testamento de Dª Esmeralda en cuanto a que la cautela socini entiende que no puede comprender derechos ajenos a la causante, y en concreto nula frente a su mandante, pues es la declaración de su nulidad por los tribunales la única forma posible de atacar la redacción *contra legem* de dicha cláusula. Y subsidiariamente: *“Declare nula la partición realizada por D. Dimas al no haber procedido a liquidar y adjudicar previo a la partición hereditaria la*

liquidación de la sociedad legal de gananciales de los cónyuges D^a Esmeralda y D. Horacio”.

2º Posteriormente, D^a Juana, D. Lucio y D^a Mercedes, por un lado, D^a Ana y D. Pio, por otro y D. Prudencio, contestaron a través de sus representaciones procesales a la demanda mediante la presentación de los correspondientes escritos en los que solicitaban la desestimación íntegra de la demanda con expresa condena en costas a la parte actora. D. Victoriano y D^a Estibaliz contestaron a la demanda interpuesta por D. ^a Emma mediante escrito en el que se allanaban totalmente a dicha demanda.

3º Asimismo, cabe precisar que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Villaviciosa dictó sentencia n.º 108/2014 de fecha 23 de septiembre, con el siguiente fallo: “*Que desestimando la demanda formulada por D. ^a Emma (...) debo declarar y declaro que no ha lugar a declarar ninguna de las pretensiones de nulidad deducidas en la misma, debiendo declarar y declarando la absolución de todos los demandados en cuanto a las mismas en este procedimiento*”. La sentencia de Primera Instancia fue recurrida en apelación y la Sección 7.ª de la Audiencia Provincial de Gijón desestimó dicho recurso.

4º Finalmente, D. ^a Emma y D. ^a Estibaliz interpusieron recurso de casación. Se dictó auto cuya parte dispositiva estableció: “1.º) *Admitir el recurso de casación.* 2.º) *No admitir el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de D. ^a Estibaliz contra la sentencia dictada con fecha 30 de junio de 2015 por la Audiencia Provincial de Asturias*”. Se dio traslado a las partes recurridas para que formalizaran su oposición al recurso de casación, lo que hicieron mediante la presentación de los correspondientes escritos.

1.2. Parte crítica

1.2.1. Contexto, problema jurídico e importancia de dicha sentencia en materia testamentaria

En primer lugar, vamos a situar el caso en su contexto jurídico. Para ello, del examen y estudio del Fundamento Jurídico 1º, se deriva que el presente caso plantea, como cuestión de fondo, la partición de las herencias de dos

personas casadas bajo el régimen de gananciales; dado que la sociedad de gananciales se extinguió por muerte del marido, pero cuando fallece la esposa todavía no se ha hecho la liquidación de la sociedad de gananciales.

Recordemos que la sentencia de Primera Instancia fue recurrida en apelación por la representación de D^a Emma, y la Sección 7.^a de la Audiencia Provincial de Gijón dictó sentencia en fecha 30 de junio de 2015, con el siguiente fallo: *“Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de Emma , contra la sentencia de 23 de septiembre de 2014, dictada en autos de Procedimiento Ordinario n.º 1318/13, por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Villaviciosa , la que se confirma en su integridad con imposición de las costas causadas a la recurrente”*. D^a Emma y D^a Estibaliz interpusieron recurso de casación, por los dos motivos ya descritos y, finalmente, por providencia de 14 de marzo de 2018 se acordó resolver el recurso sin celebración de vista, señalándose para votación y fallo el 17 de abril de 2018.

En las siguientes líneas de nuestro estudio, incidimos en el debate planteado y el problema jurídico principal y relevancia. Así, en del estudio de los siguientes Fundamentos Jurídicos (2º a 5º) se concluye que quedan como probados tanto los presupuestos fácticos como aquellos otros presupuestos relativos a las Instancias anteriores; recordemos que el Juzgado de Primera Instancia desestimó íntegramente la demanda interpuesta en 21013 por D^a Emma contra su hermano y su madre (D. Victoriano y D^a Estibaliz), contra sus primos y su tía (D. Pio , D. Fausto y D^a Ana) y contra los herederos del albacea D. Dimas (D^a Juana , D. Lucio y D^a Mercedes), cuya base principal era solicitar que se declarara la nulidad de tres cláusulas del testamento de su abuela D^a Esmeralda: 1º La que atribuía al albacea-contador la facultad de liquidar la sociedad conyugal con su esposo D. Horacio; 2º la que encomendaba al albacea-contador la partición conjunta de las dos herencias; y 3º la que contenía la cláusula socini y sancionaba a los herederos que promovieran intervención judicial. Y fue desestimada por dicho juzgado en los siguientes términos que nos interesan reseñar:

- Por lo que se refiere a la cautela socini, el mencionado juzgado entiende que la pretensión de declarar su nulidad se debía desestimar, pues: *“Tal y como se recoge, por ejemplo, en la Sentencia de la Sala de lo Civil del*

Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2013 la cautela es admisible dentro de la libertad de testar y de elección del legitimario (no afectando al plano material, en cuanto a que el legitimario tiene todos sus derechos a defender su legítima, y sí pudiendo afectar, sin embargo, a aquellos contenidos impugnatorios que se dirijan a combatir el ámbito dispositivo y distributivo ordenado por el testador)".

- Asimismo, el Juzgado rechaza la nulidad de las otras dos cláusulas por aplicación de la doctrina de los actos propios, y argumentadamente rechaza la petición subsidiaria de la demanda, consistente en que se declarase nula la partición realizada por D. Dimas al no haber procedido a liquidar y adjudicar previamente a la partición hereditaria la liquidación de la sociedad de gananciales de D^a Esmeralda y D. Horacio, no respetando el derecho de los herederos de D. Horacio a intervenir en las mismas.

- La demandante interpuso recurso de apelación basado en diferentes motivos, de los cuales, señalamos el que alude a la cautela socini, puesto que la misma no puede operar cuando ampara un acto ilícito o contrario a derecho. Entendiendo que en dicho caso sucede que el nombramiento por D^a Esmeralda de albacea para que liquidara la sociedad de gananciales de una persona ya fallecida, así como para hacer la partición de su herencia es una conducta ilícita (artículos 901 y 657 CC), con la consecuencia indirecta de que la nulidad de la cláusula puede arrastrar la nulidad de la partición. La Audiencia desestimó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de Primera Instancia. Y en cuanto a la referida cautela, pone expresamente de manifiesto para este caso que dicha cautela no opera para las nulidades solicitadas por la recurrente y, por ende, debe declararse la validez de dicha cláusula.

1.2.2. Análisis jurídico del Fallo del Tribunal en aras a la resolución del problema sucesorio

En último lugar, sobre el Fallo de la referida sentencia y no constando en este supuesto Votos Particulares, cabe decir que el Tribunal Supremo decidió desestimar el recurso de casación interpuesto por D^a Emma contra la sentencia dictada con fecha 30 de junio de 2015 por la Audiencia Provincial de Asturias, y confirmó la sentencia recurrida. De modo que se

condenó a dicha recurrente al pago de las costas causadas por el presente recurso con la correspondiente pérdida del depósito constituido a tal fin. Lo que nos lleva, finalmente, a resumir cuál es el razonamiento seguido por el Tribunal en aras a la resolución del problema jurídico que plantea este caso, y que nosotros compartimos por entender que es una solución justa, atendiendo a los hechos descritos y a los fundamentos jurídicos antes reseñados:

- Es objeto del recurso de casación la legitimación de la heredera para impugnar unas cláusulas testamentarias y la consiguiente partición realizada por el contador-partidor que, de acuerdo con las facultades que le confirió la testadora, liquidó la sociedad de gananciales y realizó conjuntamente la partición de las dos herencias. En concreto, el contador liquidó la sociedad de forma exclusivamente contable, determinó la cuota de cada heredero y formó las hijuelas distribuyendo los bienes como si se tratara de un solo patrimonio.

- Cuando la sociedad de gananciales se disuelve, la liquidación se presenta como un acto previo necesario para fijar el haber partible, integrado por los bienes privativos y los que correspondan al causante en virtud de la liquidación de la comunidad. La consideración de la liquidación de la sociedad como un presupuesto de la partición de la herencia ha llevado a esta sala a declarar la nulidad de la partición en algunos casos en que la falta de previa liquidación de la sociedad de gananciales daba lugar a alteraciones sustanciales en la integración o valoración de los lotes que debían adjudicarse a cada uno de los herederos⁶. Pero también se ha

⁶ En este sentido y ampliando esta cuestión, resumida en la sentencia objeto del presente análisis crítico, vid. sentencia del TS 508/1999, de 8 de junio (en un caso en el que la madre instituyó herederos a los cuatro hijos, pero el marido, que falleció con posterioridad, otorgó testamento en el que adjudicó a dos hijos unas fincas privativas suyas, a las dos hijas un bien ganancial y a los cuatro hijos otro bien ganancial, lo que fue reproducido por el contador nombrado por el esposo); en la sentencia del TS 968/2002, de 17 de octubre (en un caso en el que se liquidó la sociedad del segundo matrimonio sin haber liquidado la sociedad del matrimonio anterior del causante, de modo que en la liquidación se incluyeron bienes que no le pertenecían a él sino a su primera esposa); en la sentencia del TS 845/2005, de 2 de noviembre (en un caso en que se incluyen en la partición de los dos cónyuges bienes de la sociedad de gananciales de los padres de la esposa y que corresponderían a esta por herencia, sin contar con los demás herederos de tal herencia); y en la sentencia del TS 954/2005, de 14 de diciembre (cuando la esposa, fallecida en primer lugar, había nombrado

mantenido la partición cuando, en atención a las circunstancias, los intereses en presencia no se veían vulnerados pese a no mediar previa liquidación de la sociedad. Así, por ejemplo, cuando el viudo ha intervenido en la partición hereditaria sin hacer valer su derecho o cuando puede identificarse el objeto del caudal relicto⁷.

- En el presente supuesto, la disolución de la sociedad se produjo por la muerte del esposo. La esposa, que falleció con posterioridad, había facultado expresamente en su testamento al albacea-contador-partidor no solo para liquidar la sociedad de gananciales, sino también para partir conjuntamente ambas herencias, en atención a que el contador designado por su marido había fallecido sin realizar ninguna operación y a que los bienes de su difunto marido y los suyos eran esencialmente gananciales.

- Los instituidos en los dos testamentos son llamados en ambas herencias a las mismas cuotas (la esposa instituyó herederos por mitad a partes iguales a su hijo y a los dos nietos hijos de su hijo premuerto; el esposo, fallecido antes que la testadora, instituyó herederos a sus dos hijos y, por sustitución, a sus descendientes). Sin embargo, puesto que el contador solo fue designado por la esposa, resultaba precisa la intervención en la partición de los herederos del esposo. Ello por cuanto los herederos del esposo ocupan su puesto y el esposo no confirió facultad alguna al albacea que finalmente actuó en orden a partir su herencia.

- De acuerdo con lo anterior habría que concluir que la partición realizada por el contador nombrado por D^a Esmeralda precisaría para su eficacia el consentimiento de los herederos de D. Horacio y, en el caso, únicamente D.

al esposo heredero en el tercio de libre disposición y el esposo, que falleció después, había mejorado a un hijo).

⁷ Como textualmente figura, la liquidación extrajudicial de la sociedad requiere el consentimiento unánime de todos los partícipes. Indudablemente, los dos cónyuges (si están vivos) o, en su defecto, los herederos del premuerto con el viudo y, si también hubiese fallecido este último sin que se hubiera liquidado la sociedad, todos los herederos de uno y otro. Enlazando este planteamiento con lo expuesto sobre la necesidad de liquidar previamente los gananciales, será posible entonces que el contador-partidor designado por ambos cónyuges practique la partición de ambas herencias sin liquidar previamente los gananciales adjudicando bienes concretos cuando, en atención a las circunstancias del caso, como se ha dicho antes, no se vulneren los intereses en presencia y no se produzcan alteraciones sustanciales en la integración o valoración de los lotes que deben adjudicarse a cada uno de los herederos.

Leoncio manifestó su conformidad y su intención de protocolizar el cuaderno. Sucede sin embargo que, como declaró la Audiencia, confirmando el criterio del Juzgado, al ejercer la acción que da lugar al presente recurso, la demandante va contra sus propios actos.

- La Audiencia, confirmando la sentencia del Juzgado, consideró que había actos propios y la recurrente impugna este pronunciamiento alegando que no hubo renuncia a la acción y que la doctrina de los actos propios debe ser interpretada de manera estricta cuando comporta renuncia de derechos.

En este orden, tal y como reza en la sentencia, ya el TS ha apuntado en esta materia se ha pronuncia, por ejemplo, en la sentencia del TS 399/2012, de 15 de junio, admitiendo expresamente que: "La doctrina de los actos propios no requiere un previo esquema negocial o declaración de voluntad negocial que integre a los actos propios. Por el contrario, la aplicación de la doctrina de los actos propios para rechazar una pretensión de nulidad tiene sentido precisamente cuando no existe una voluntad negocial de carácter vinculante, bien bilateral, bien unilateral, señaladamente una renuncia de derechos. En este último caso la renuncia habría extinguido el derecho por voluntad del renunciante, mientras que la regla según la cual no puede venirse contra los propios actos y debe negarse todo efecto jurídico a la conducta contraria es una concreción de la buena fe que rechaza la falta de coherencia de las conductas por la legítima confianza generada en terceros". Sobre la repercusión de los actos propios en la legítima de la viuda del hijo premuerto, destaca que en el recurso de casación se incluyó un segundo motivo en el que se denunciaba infracción de los artículos 6º.3, 1344 y 1404 CC y se citaba doctrina jurisprudencial sobre nulidad de la partición que no va precedida de liquidación de la sociedad.

- En el cuaderno particional quedó fijado el valor que correspondía de manera separada, de una parte, a D^a Emma y D. Victoriano (su hermano) por la herencia D^a Esmeralda y, de otra, a "la herencia de D. Víctor" por la herencia de D. Horacio. Habida cuenta de que, como excepción al principio de intangibilidad cualitativa de la legítima del artículo 813.1 CC, la legítima del viudo es conmutable por voluntad de los herederos (artículo 839 CC), la existencia de actos propios de la demandante, heredera con facultad de conmutar el usufructo viudal de su madre, le priva de impugnar la partición

con apoyo en el principio de la intangibilidad cualitativa de la legítima de su madre. Por otra parte, al ser disponibles los intereses que se discuten por la demandante no puede haber infracción del 6º.3 CC.

III. Conclusiones

A modo de conclusión, nos gustaría finalizar resaltando la importancia y posibles repercusiones de la sentencia examinada en cuanto a la actual creación jurisprudencial de esta cautela socini y su fundamentación histórico-jurídica cuyo origen parece estar en la misma Roma y en el contenido inserto en el mencionado texto jurídico latino (Digesto 38, 2, 41):

1. Entendemos que mediante esta sentencia, que fue pronunciada recientemente, se pone de manifiesto la trascendencia de la partición de las herencias atendiendo a los llamados a la misma, la interpretación jurídica de las disposiciones incluidas en los testamentos *-con especial atención a la cláusula socini-*, así como a la necesidad de que se liquide la sociedad de gananciales a la muerte del causante⁸, en este caso D. Horacio, quien falleció el 13/05/1985 dejando testamento otorgado con fecha de 1984.

2. Recordemos que, en el supuesto examinado, D^a Esmeralda *-viuda y madre de dos hijos: D. Leoncio y D. Víctor (este último fallecido en 2002, dejando a mujer viuda y a dos hijos)-* expresó su voluntad en testamento otorgado en el año 2003, el cual, contenía una cláusula por la que sancionaba: *"Al heredero que no aceptase la precedente disposición, fuere promotor de la intervención judicial, o perturbador del normal cumplimiento de las disposiciones testamentarias, con la reducción de sus derechos sucesorios a su porción en el tercio de legítima estricta, pasando, por igual, a los que acataren la voluntad del testador, la parte del disidente en los tercios de mejora y libre disposición"*. De modo que, en el caso que nos ocupa, hemos visto cómo la Audiencia desestimó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de Primera instancia. Y, en cuanto a la cautela socini

⁸ Irúzun Goicoa, D. (2011) se refiere a una "nueva formulación notarial" de la cautela socini, argumentando, en suma, que dicha nueva fórmula: 1º No cambia en cuanto a lo que es la primordial finalidad de la cautela: dar al cónyuge viudo el usufructo de toda la herencia. 2º No puede cambiar en lo relativo a la necesidad del respeto a los derechos de los legitimarios y a su intangibilidad. 3º Y no parece necesario alterar el planteamiento de las dos alternativas ni la existencia de una opción para elegir una de ellas.

y sobre la base jurisprudencial analizada dado que nuestro CC no la regula expresamente, en la sentencia que hemos visto se pone expresamente de manifiesto para este caso que dicha cautela no opera para las nulidades solicitadas por la recurrente y, por ende, debe declararse la validez de dicha cláusula.

3. Hemos de señalar, finalmente, que más recientemente se publicó una interesante Resolución en esta materia por parte de la Dirección General de Registros y Notariados, con fecha 27/01/2020, por la que se hace referencia a la “cláusula socini”, en relación con la disposición testamentaria de prohibición para los herederos, de realizar actos de disposición, transmisión, enajenación o gravamen sobre los bienes de la herencia, hasta tanto en cuanto no alcanzasen la edad de veinticinco años, señalando expresamente que: a) En el sistema del Código Civil rige el principio de intangibilidad de la legítima, según el cual, no basta que el testador deje la legítima de sus herederos forzosos de forma que su atribución cubra el quantum legitimario, sino que es necesario, además, que se deje libre de gravámenes impuestos por el testador, es decir, en “plena propiedad”. b) No obstante, no constituye un fraude de ley dirigido a imponer una condición ilícita o gravamen directo sobre la legítima (artículo 813 CC), sino que se configura como un derecho de opción o facultad alternativa del legitimario que, sujeta a su libre decisión, y que puede ejercitar en uno u otro sentido conforme a sus legítimos intereses, decisión que le llevará a recibir únicamente lo que resulte de su legítima estricta, acreciendo al resto de los legitimarios conformes. Libertad de decisión que puede llevar incluso a la renuncia de la herencia.

4. Por lo que entendemos que, en el futuro, se va a seguir empleando dicha cláusula de creación jurisprudencial en forma de prohibición que puede utilizar el testador, cuando dejando al legitimario una mayor parte de la que le correspondería por legítima estricta, lo grava con ciertas cargas o limitaciones, advirtiéndolo al mismo de que si no acepta dichas cargas o limitaciones perdería lo que se le habría dejado de más sobre la legítima estricta. Dado que dicha cautela en el siglo XXI se conforma como base para hacer una justicia más accesible e igualitaria en materia sucesoria; cumpliéndose así el ODS 16º, relativo expresamente a la necesidad de: *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible,*

facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

Referencias

- Irúrzun Goicoa, D. (2011). *Cautela Socini y práctica notarial*. Colegio Notarial de Madrid. Consultado en <http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-37/818-la-cautela-socini-y-la-practica-notarial-0-08163474321517604>
- Lasarte Álvarez, C. (2019 b.). *Compendio de Derecho de Familia*. 9ª edición. Editorial Dykinson.
- Lasarte Álvarez, C. (2019 c.). *Principios de Derecho Civil. Derecho de Familia*. Tomo VI, 18ª edición. Marcial Pons.
- Martínez Fernández, A. (2018). Pasado y presente de la Cautela Socini. En M. T. Duplá Marín; P. Panero Oria, *Fundamentos del derecho sucesorio actual* (pp. 433-443). Marcial Pons.
- Martínez Velencoso, L. (2014). Caracterización y alcance de la cautela socini contenida en el testamento. Comentario a la STS, Sala 1ª, de 17 de enero de 2014. *Revista Aranzadi Doctrinal* (6), 157-175.
- Pereyra León, I. (2020). *Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado 27 de enero de 2020. Cláusula o cautela Socini*. Portal LEGALTODAY. Consultado en: <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-civil/civil/resolucion-de-la-direccion-general-de-los-registros-y-del-notariado-27-de-enero-de-2020-clausula-o-cautela-socini-2020-08-14/>
- Sánchez Aguirre, C. (2019). *STS de 5 de diciembre de 2018. Otro ejemplo sobre la validez y utilidad de la cautela socini*. Portal Neos Abogados. Consultado en <http://www.neosabogados.com/sts-de-5-de-diciembre-de-2018-cautela-socini/>

Sánchez Socías, L. (2015). *La constitucionalidad de la cautela socini y sus consecuencias sobre la naturaleza de la legítima*. Colegio Notarial de Madrid. Consultado en <https://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-59/3953-la-constitucionalidad-de-la-cautela-socini-y-sus-consecuencias-sobre-la-naturaleza-de-la-legitima>

Lasarte Álvarez, C. (2019 a.). *Principios de Derecho Civil. Derecho de Sucesiones*. Tomo VII, 14ª edición. Marcial Pons.

Fuentes Legislativas [Fecha de consulta: Febrero, 2022]:

Constitución española (BOE, nº 311, de 29/12/1978) [En línea]: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>

Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil mandada publicar en cumplimiento de la Ley de 26 de mayo último (BOE-A-1889-4763) [En línea]: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE nº 7, de 08/01/2000) [En línea]: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323>

Digesto 38,2,41 (Pap. 12 *Quaestiones*).

Referencias Jurisprudenciales:

Sentencia del Tribunal Supremo 248/2018, de 25 de abril de 2018.

Sentencia del Tribunal Supremo 687/2018, de 5 de diciembre de 2018.

Sentencia del Tribunal Supremo 717/2014, de 21 de abril de 2015.

Sentencia del Tribunal Supremo 838/2013, de 10 de junio de 2014.

Sentencia del Tribunal Supremo 280/2013, de 6 de mayo de 2013.

Sentencia del Tribunal Supremo 399/2012, de 15 de junio de 2012.

Sentencia del Tribunal Supremo 845/2005, de 2 de noviembre de 2005.

Sentencia del Tribunal Supremo 968/2002, de 17 de octubre de 2002.

Sentencia del Tribunal Supremo 508/1999, de 8 de junio de 1999.

Capítulo 10. Repensar el cooperativismo rural como respuesta a los ODS: de Campoastur S. Cooperativa ¿al nuevo asociacionismo autogestionado? Un análisis desde la realidad rural asturiana

Dr. Raúl Carbajal López
Dr. Cipriano Barrio Alonso
Dr. Javier Gil Martín
Universidad de Oviedo

I. Introducción: La importancia social de la ayuda mutua para lograr el progreso comunitario de la Iberoamérica rural más pobre y vulnerable

El anarquista Piotr Kropotkin (2016) en la obra titulada “El apoyo mutuo: un factor de evolución” afirma que a través de “las invitaciones a la ayuda mutua” la vecindad que habita en una localidad comparte colectivamente los esfuerzos en la tarea: a través de las “uniones se compra todo género de instrumentos y de maquinaria agrícola que economizan el trabajo, mejor alimento para el ganado y toda clase de herramientas que pueden mejorar la calidad del producto”. Si bien “desde el punto de vista de la economía social todos estos esfuerzos de los campesinos no tienen gran importancia para aliviar la miseria y la pobreza a la que están condenadas las clases agrícolas” desde el punto de vista moral “su importancia es enorme” (p.300). Kropotkin pone en valor al cristianismo primitivo “como todas las religiones nacientes” debido al “sentimiento de ayuda mutua y solidaridad” aunque advierte que “bajo el moderno sistema de vida, todos los lazos de unión entre los habitantes de una misma calle o barrio han desaparecido” (p.336).

Esa cooperación social habitualmente tiene lugar entre las personas de una misma “clase social”: “si los pobres no acudieran en ayuda de los pobres, ¡Cuántos serían llevados a la ruina más irreparable todos los años!” (p.339). El pensador nos pone en vigilancia cuando enuncia que “la misma práctica de ayuda y apoyos mutuos se observa entre las clases más ricas” (p.341) y que “dejando la mezquindad y los gastos irracionales (...) entre los ricos se observa, en el círculo de la familia y los amigos, la misma práctica de ayuda y apoyo mutuos que entre los pobres” (p.342).

Gracias a la cooperación que podríamos definir como interclasista, un sector para proteger aquellos “espacios de poder” y otros para lograr “salir” de la miseria social, se puede afirmar que “el principal papel en la evolución ética de la humanidad fue desempeñado por la ayuda mutua y no por la lucha” (p.352).

En el Anuario de la Ciencia Agronómica, t.1, 2, 1896, pp.148-149, se admite que “las uniones de granjeros/as para la compra de semillas se han vuelto muy universales”. Kropotkin apostaba firmemente por la agricultura moderna apoyada en la tecnología innovadora, y así lo manifiesta en la obra “La conquista del pan” (2012) donde avisa al campesinado más vulnerable que “sin la revolución esto no se hará ni mañana, ni pasado, porque los detentadores del suelo y del capital no tienen ningún interés, y porque los campesinos que saldrían potencialmente beneficiados no tienen el saber, el dinero ni el tiempo de obtener los avances necesarios” (p.202). Hemos de reconocer, que incluso hoy en día, Kropotkin y su pensamiento sociopolítico es conocido por muy pocas personas en el mundo rural iberoamericano, quizás debiéramos hacer pedagogía social de dos citas muy concretas:

Será con el trabajo en común de las tierras que las sociedades liberadas recobrarán su unidad y se borrarán los odios y las opresiones que las había dividido. Pudiendo en lo sucesivo concebir la solidaridad, ese inmenso poder que centuplica la energía y las fuerzas creadoras del hombre, la nueva sociedad que marchará a la conquista social del porvenir con todo el vigor de la juventud.

Se vislumbran cómodamente los nuevos horizontes abiertos a la próxima revolución social. Cada vez que hablamos de la revolución el trabajador que ha visto faltarles el alimento a sus hijos, frunce las cejas y nos repite obstinadamente ¿Y el pan? ¿No faltará si todo el mundo come hasta hartarse? ¿Y qué haremos si el campo, ignorante e influido por la reacción, hambrea a la ciudad como hicieron las banderas negras en 1793? (...) lo único que podría faltar a una revolución es la valentía de la iniciativa (..) una sociedad inspirada (en una nueva audacia, en el sentimiento de la solidaridad) rodando hacia nuevos horizontes humanos entreabiertos por la Revolución Social (Kropotkin, 2012, pp. 213-217).

Admitir que “ya es el tiempo de que el trabajador proclame su derecho a la herencia común y que tome posesión de la misma” (p.44) exige reclamar el derecho al bienestar, es decir, a “la posibilidad de vivir como seres humanos

y de criar a los hijos de forma que logremos hacerlos miembros iguales de una sociedad superior a la nuestra” (p.43).

Lograr el bienestar para todos/as no constituye un sueño (p.38) se necesita que “el capital –poseedor actual de ciudades, casas, campos labrados, vías de comunicación, educación etc.- deje de ser considerado como propiedad privada de los capitalistas -que disponen de ella a su antojo-. Es preciso que los instrumentos para la producción sean de propiedad común para que el espíritu colectivo saque mayores beneficios”. Se requiere necesariamente la transformación social y rural, en coherencia a lo anteriormente expuesto.

II. Objetivo

A través del presente capítulo se analizará la importancia social de repensar el cooperativismo rural con el objetivo de lograr la consecución de los ODS y la Agenda 2030. Este trabajo supondría la continuidad del “Aportaciones del Catolicismo Social agrario al desarrollo tecnológico comunitario en el Cuarto de los Valles. Entre el cooperativismo y la potencial democratización real del rural” (Carbajal y Barrio, 2021) y del capítulo “La cooperación agraria en la España Vacía: legado histórico y aplicaciones al siglo XXI. Estudio de caso: el suroccidente del Principado de Asturias” (Carbajal, 2022).

III. Metodología

Partiendo de análisis documental de la experiencia Campoastur Sociedad Cooperativa (años 2012-2021) -facilitada la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica del Principado de Asturias, España- se realizará un diagnóstico de la cooperación social en la Asturias rural contemporánea, vinculando la denominada “España Olvidada”, su “despoblamiento” y sus consecuencias humanísticas y sociales derivadas. Nota: a lo largo del texto aparecen nombres propios que han ocupado diversos cargos en las diversas cooperativas. Se han ido incorporando con el fin de atestiguar su legado en la cooperación rural, tan necesaria hoy.

IV. Análisis contextual: la sociedad rural integrada tradicional asturiana

Tal como afirma Salvador Giner (1978) la España contemporánea presenta una pluralidad de sistemas de desigualdad social vinculados. La diferencia

entre la ruralidad y la urbanidad parece haberse diluido con el devenir de los sistemas humanos (García Martínez, 2011) aunque todavía quedan restos vigentes de la sociedad rural tradicional: presentan grados relativamente altos de integración social donde el campesino (ya en continua desaparición) es la figura más común (versus el “señorito” latifundista que puede existir en la zona centro-sur de la geografía española).

La fragmentación social de la tierra y “sus leyes arcaicas de subinfeudación (minifundio y foro) han producido que hoy más de la mitad de los gallegos (y asturianos) sean pobres de solemnidad” (Giner, 1978, p.91). Debido a la cuestión social de la tierra “el campesinado ha mostrado un grado notable de sumisión y deferencia ante los señores de la ciudad o los amos de las tierras” provocando unas consecuencias económicas y sociopolíticas que han generado una “ganadería tremendamente deprimida, una agricultura rutinaria, con un nivel cultural bajísimo, unos municipios raquíticos carentes de los servicios más esenciales” (Tamanes, 1971, p.19). Esta situación “a partir de la disolución legal del señorío y su sustitución por el capitalismo agrario específico” explica la posterior estructura basada en el caciquismo rural, servidor de los estratos dominantes (Giner, 1978, p.94).

Marc Bloch (2002) defiende que “la vida de la colectividad no se limita a la vida municipal, también hubo reuniones colectivas y otras prácticas” sociales como la ayuda mutua entre aquellos campesinos neofeudales que poco a poco se fueron transformando en servidores del precapitalismo, sistema que tenía la vista puesta en la producción y en la generación de capital (p.226) y no tanto en el bienestar de la persona que trabaja la tierra con su “sudor y lágrimas”. La casa, punto de origen y de la futura identidad social, estaba vinculada a la organización de la agricultura en “empresas familiares” que en raras ocasiones solían aunar esfuerzos y constituir cooperativas para reducir esfuerzos y cargas e incrementar su potenciar productor (situación social que podemos vincular a una extendida mentalidad individualista y de supervivencia heredada del pasado, García Martínez, 2017). En pleno siglo XX, las “juntas vecinales” rurales constituían el máximo espacio social en el que se trataban los asuntos que afectaban a la aldea o pueblo en cuestión: la mayoría de los asistentes decidían el devenir colectivo, transformando la realidad a través de las sextaferias o trabajos cooperativos y compartidos.

El apelativo sociopolítico “rico” se aplica únicamente a “aquellas personas que tenían bastante tierra en propiedad” así como capital, en contraposición a una mayoría que era pobre (Martínez, 1985, p.20). A este respecto, hemos de recuperar el valioso discurso leído el 17 de octubre de 1986 por D. Julio Fernández Lamuño, como miembro del Instituto de Estudios Asturianos: “la agricultura asturiana es eminentemente ganadera. La leche y la carne de vacuno representa casi el 50% de la producción agraria final; y el conjunto de todas las producciones ganaderas se acerca al 80% de dicha producción final. La ganadería es el subsector de mayor peso en el rural asturiano”. Para Fernández-Lamuño la casería es el máximo patrimonio familiar del mundo rural “célula primordial de las estructuras del mismo”.

Tras el fin de la Guerra Civil Española (1936-39) y la posterior dictadura del general Franco (1939-1975) la miseria rural se incrementó con la puesta en marcha de políticas desarrollistas basadas en polos industriales, el turismo y la concentración de las personas en provincias y ciudades. El éxodo rural (Fonseca, 1999) iniciado en la década del año 1940 se vio incrementado en la década de los años sesenta y provocó despoblación en las áreas rurales, envejecimiento de población, selección negativa de la población campesina, la pérdida del capital humano, la desaparición de la cultura rural y la pérdida de tierra cultivable disponible de calidad.

Los efectos negativos del éxodo rural sobre zonas urbanas fueron diversos: precarización del campesinado transformado en un obrero industrial o del sector servicios, escasez de terrenos en ciudades debido a su crecimiento vertical, aumento del valor de los terrenos, subida de los precios de las viviendas, incremento del coste de la vida, mayores necesidades derivadas del consumismo, concentración de la población, deterioro de la familia rural... Tal como defiende Fonseca “en la granja, el vínculo profesional se superpone al familiar. La vida de la explotación se confunde con la vida familiar hasta en los actos más ordinarios de la vida cotidiana. Como se ha dicho muy acertadamente, la explotación agrícola no es una empresa, sino un complejo familia-empresa” (p.39). El cooperativismo agrario constituyó y constituye una metodología de trabajo social y comunitario, así como una estrategia de empoderamiento de las clases sociales vulnerables de las zonas rurales tradicionalmente agrarias (Pérez, 1975 y Rosembuj, 1982) que se vincula con la “cuestión social de la tierra”, problemática atemporal para

las familias de Iberoamérica. Defender el “homo cooperans 2.0” (Lietaert, 2015) exige implementar soluciones a problemas sociales que ha generado el sistema capitalista en la sociedad (Chomsky, 2020) creando alternativas sociales y sostenibles (Taibo, 2021). Las cooperativas rurales deberán ser entendidas como anclajes del territorio (Campo Vidal, 2020) espacio que un día produjo “pan, paisaje y paisanaje” (García Martínez, 2011) y que hoy llamamos España Vacía, Olvidada o Desconectada.

Dentro del ámbito territorial del Principado de Asturias hemos de referenciar la histórica “reserva ganadera del Occidente” compuesta por los concejos rurales de Tineo, Cangas del Narcea y Allande. Con relación a la temática a tratar (cuestión campesina), el municipio de Tineo constituyó, en la década de los años noventa del siglo XX, el primer sistema sociotécnico agrario en producir cuota láctea y carne para la nación española. El cooperativismo agrario (democrático y en clandestinidad de las décadas de los años setenta del siglo XX) se convirtió en un ejemplo democratizador a replicar en otros territorios campesinos. Hay que destacar la experiencia cooperativa del Cuarto de los Valles (Cooperativa de Navelgas, la Cooperativa de Miño, la Cooperativa Agropecuaria de San Miguel de Bárcena del Monasterio) y la experiencia Cooperativa Oriente de Tineo, que sirvieron como capital social previo para la posterior fusión en la Unión de Ganaderos de Tineo (1998-2012). El rural asturiano y español fue “evolucionando” según se fue produciendo la toma de decisiones políticas durante la democracia (1975-86) con una indudable influencia de la Comunidad Económica Europea que sentenció a muerte a un ecosistema humano (Barón, 1971) que no se supo adaptar a los “nuevos tiempos”, a pesar de las innumerables ayudas y subvenciones recibidas. La sociedad campesina “que (elegía) el cónyuge entre otros/as campesinos/as, ya sea de la misma parroquia o de parroquias vecinas” (Díez, 1991, p.52) pasó a la historia, pero como bien dice Sergio del Molino en “Contra la España vacía” (2021): “la acción política que cree en la democracia tiene que centrarse en lo que somos aquí y ahora” (...) no es fácil cambiar nada, se requiere de mucha voluntad y mayoría”: “Un país es un aquí y un ahora heredado de un ayer, y si cada generación, en lugar de aprovechar ese legado para dejar su impronta, lo destruye y lo refunda, se convertirá en un campamento provisional o un laboratorio, pero no en un

espacio sólido de convivencia para una comunidad política basada en la libertad y la igualdad” (Del Molino, 2021, p.259)

V. Análisis documental: de UGATI a Campoastur

Asumiendo los trabajos previos en materia de cooperativismo agrario en el Cuarto de los Valles (2021) y en materia de la Unión de Ganaderos de Tineo -Principado de Asturias, España- (2022) analizaremos el tejido cooperativo del Principado de Asturias en 2012 y el proceso de fusión que constituiría la actual Cooperativa Campoastur, referencia a nivel regional y nacional.

Figura 1.

Logo de Campoastur Sociedad Cooperativa.



Fuente: Campoastur (2022).

5.1. Entidades existentes en 2012 y con proyección de fusión

La “Agrupación Asturiana de Cosecheros de Manzana de Sidra S. Coop. Astur”, en adelante AACOMASI, clasificada como cooperativa agraria (con domicilio en Gijón y de ámbito territorial Asturias) tenía como objeto social la comercialización de la manzana de sidra así como la realización de todo tipo de actividades y operaciones encaminadas al mejor aprovechamiento de las explotaciones de sus socios, de sus elementos o componentes, de la misma Cooperativa y a la mejora de la población agraria y el desarrollo del rural, atendiendo cualquier servicio que fuera necesario de la actividad forestal o estuvieran directamente relacionados con la explotación directa o indirecta de los recursos naturales locales. La entidad estaba inscrita en el Registro de Cooperativas de Asturias al tomo 6, folio 490. El Consejo Rector (2012) estaba formado por las siguientes personas: Presidente, Álvaro Menéndez; Vicepresidente, José Alonso; Secretario, Belén García; Tesorera, Elvira Obaya; Vocal 1, Antonio Muñoz; Vocal 3, Pablo Echanove; Vocal 4, Dolores

Huerta; e Interventor Rosa M^a Cifuentes Buznego. (Las distintas personas fueron elegidas entre los años 2009 y 2011).

“COASTUR Sociedad Cooperativa”, en adelante COASTUR, (con domicilio en Otur, en Valdés y de ámbito territorial Asturias) tenía como objeto la adquisición y el suministro de todo tipo de artículos de uso doméstico (y de suministros especiales) a sus socios, ofertando también el suministro a un precio más asequible de aquellos productos petrolíferos necesarios en las explotaciones. COASTUR estaba inscrita en el Registro de Cooperativas de Asturias con el n^o 33-O/399. El Consejo Rector (2012) estaba conformado por el: Presidente, M^a Cruz Fernández; Vicepresidente, Mario González; Secretario, Carlos Fernández; Tesorero, Francisco Pérez; Vocal 1, Manuel Cano; Vocal 2, José Ramón Suárez; Vocal 3, Ermenegildo López; Vocal 4, Francisco García; Vocal 5, José Emilio Suárez; Vocal 6, José Alejo Peláez; Vocal 7, José Javier García; Vocal 8, Alfonso Rodríguez; Vocal 9, Guillermo Fernández; Vocal 10, José Manuel Méndez Suárez; Interventor 1, Antonio García; Interventor 2, Félix Menéndez e Interventor 3, José Manuel Méndez. (Las distintas personas fueron elegidas en los años 2008 y 2010).

“COSEA S. Cooperativa”, en adelante COSEA, (con domicilio en la zona de Llanes y ámbito territorial de Asturias) tenía como objetivo la realización actividades encaminadas al mejor aprovechamiento de las explotaciones de las asociadas, de sus elementos y de sus componentes, de la Cooperativa y a la mejora de la población agraria a través del desarrollo rural. La actividad principal era la venta al público de productos zoonutricionales. COSEA estaba inscrita en el Registro de Cooperativas de Asturias al tomo 4 folio 316. El Consejo Rector (año 2012) estaba formado por: Presidente, José F. López; Vicepresidente, José A. Santoveña; Vocal 1, Benigno del Campo; Vocal 2, Marcos Pérez; Vocal 3, Francisco Aguado; Vocal 4, José Rodríguez; Vocal 5, Fernando Meré; Vocal 6, Elena Cueto; Vocal 7, Inmaculada Fernández; Vocal 8, José Cuesta; Vocal 9, Miguel González; Interventor 1, Carlos Gato; Interventor 2, Flor del Hoyo; Interventor 3; M^a Begoña Fernández. (Las distintas personas fueron elegidas en los años 2010 y 2012).

La “Oturense Sociedad Cooperativa Asturiana”, en adelante la OTURENSE, (domicilio en Otur, Valdés, y ámbito territorial Asturias) tenía como objetivo adquirir, elaborar y fabricar para la Cooperativa o para las explotaciones de

sus socios, animales, piensos, abonos, semillas, insecticidas, materiales, instrumentos, maquinaria, instalaciones y cualquier elemento necesario para la co-producción y el fomento rural. Destacar los objetivos cooperativos: (1) conservar, tipificar, manipular, transformar, distribuir y comercializar, incluso directamente al pro-consumidor, productos procedentes de explotaciones de la Cooperativa y de sus asociados (2) adquirir, parcelar, sanear y mejorar los terrenos destinados a los trabajos humanos vinculados con la tierra y sus recursos naturales; (3) prestación a las explotaciones de los servicios para mejorar la calidad de sus productos, incrementando la productividad y la rentabilidad; (4) racionalización de la fertilización y el manejo de cultivos forrajeros; (5) sustitución en explotaciones en caso de enfermedad o de descanso; (5) distribución al por menor de carburantes; (6) mediación de seguros agrarios por los socios en seguros colectivos; (7) colaboración con Entes Públicos; (8) servicio de maquinarias para personas asociadas y (9) suministros para las explotaciones y las familias que viven en el rural. La OTURENSE estaba inscrita en el Registro de Cooperativas de Asturias con el nº33-O/196. El Consejo Rector (2012) estaba conformado por las mismas personas que formaban parte del Consejo Rector de la citada COASTUR, según consta de la información facilitada por el Principado.

La “Unión Ganadera de Tineo S. Coop.”, en adelante UGATI, (domicilio en Tineo y de ámbito territorial Asturias) adaptó sus Estatutos en coherencia a la Ley 27/1999 de Cooperativas, clasificándose como “cooperativa agraria” (inscrita en el Registro de Cooperativas de Asturias en tomo 7 folio 663). El Consejo Rector (2012) estaba formado por: Presidente, Vicente Fernández; Vicepresidente, José Manuel Fernández; Secretario, M^a Carmen de la Cera; Tesorera; Mónica López; Vocal 1, Fernando González; Vocal 2, Javier Rodríguez; Vocal 3, José Manuel Cueto; Vocal 4, César López; y Vocal 3, José Luis Ron. (Las distintas personas fueron electas en 2008, 2009 y 2010).

La “Cooperativa Agropecuaria Cangas del Narcea”, en adelante Cooperativa Cangas del Narcea, (con domicilio en la Regla de Perandones, Cangas del Narcea y de ámbito territorial Asturias) tenía como objeto la adquisición y suministro de todo tipo de bienes de uso en cada una de las explotaciones familiares de la realidad rural, prestando servicios técnicos relacionados con la actividad agropecuaria y elaborando piensos para la alimentación animal

(aumentando así tanto la calidad como la productividad de cada una de las unidades familiares incrementando el nivel de vida comunitario).

La Cooperativa estaba inscrita en el Registro de Cooperativas (O-61) así como en el Registro Mercantil del Principado de Asturias (tomo 2931 folio 146 hoja 26185). El Consejo Rector (año 2012) estaba conformado por las siguientes personas: el Presidente, Gumersindo Menéndez; Vicepresidente, Benito Rodríguez; Secretario, José Antonio Valle; Vocal 1, Manuel Antonio Menéndez; Vocal 2, Agustín Marcos; Vocal 3; Celsa Rubio; Vocal 4, Josefa Peláez; Interventor 1, Manuel González; Interventor 2, J.A Fernández e Interventor 3, Joaquín Ángel Menéndez. (Las personas fueron elegidas en los años 2009 y 2011). Podemos observar que las Cooperativas citadas con anterioridad tenían objetivos sociales similares que facilitarían la fusión y la operabilidad de las entidades.

5.2. Estado de la Unión de Ganaderos de Tineo (UGATI) en el año 2012

Tal como aparece reflejado en la memoria económica del ejercicio 2011 “la Unión de Ganaderos de Tineo se constituyó como sociedad cooperativa el 30 de diciembre de 1997 mediante la fusión de tres cooperativas existentes: la Cooperativa Agropecuaria (de consumo de San Juan de) Navelgas, la Cooperativa Oriente de Tineo y la Cooperativa agropecuaria de San Miguel de Bárcena del Monasterio iniciando su actividad el día 1 de enero del año 1998” no habiendo modificado su denominación desde el momento de su constitución. Adaptó sus Estatutos Sociales a la ley 27/99 de Cooperativas el 14 de septiembre de 2002, “inscribiéndose esta adaptación en el Registro de Cooperativas del Principado de Asturias (categoría agraria) al tomo 7, folio 663”. En el año 2012 no había adaptado sus Estatutos a la Ley del Principado de Asturias 4/2010.

Sus objetivos eran (1) la adquisición, elaboración, producción y fabricación por cualquier procedimiento, para la Cooperativa, para las explotaciones asociadas o para terceros; de ganados, pienso, abonos, plantas, semillas, insecticidas, instrumentos, maquinaria, instalaciones, combustibles y de todo tipo elementos necesarios o convenientes para la producción y el progreso de cada una de las explotaciones familiares; (2) prestación a las explotaciones asociadas de los servicios y de los medios técnicos

adecuados para mejora la calidad de los productos; (3) el incremento de la productividad y de la rentabilidad de las unidades familiares de explotación; (4) la prevención de las enfermedades y control de las mismas; (5) el manejo de cultivos forrajeros; (6) el comercio al por menor de los combustibles, (7) comercio al por menor de alimentos y bebidas; (8) y suministro de aquellos elementos necesarios para la producción y el progreso de las comunidades locales específicas.

A fecha 2012 el Régimen Legal que regularía el funcionamiento cooperativo de UGATI sería: la Ley 20/1990 sobre el Régimen Fiscal de Cooperativas, la Ley 27/99 de Cooperativas, la Orden ECO 3614/2003 de 16 de diciembre, la Ley 16/2007 de Reforma Mercantil, el Real Decreto 1514/2007 del Nuevo Plan General de Contabilidad y la Ley 4/2010 del Principado de Asturias de Cooperativas. Hasta este momento las Cuentas fueron aprobadas por las diferentes Asambleas Generales de los socios y su valoración técnica era positiva: “la Sociedad ha elaborado sus estados financieros (...) sin que exista ningún riesgo importante que pueda suponer cambios significativos en el valor de los activos o de los pasivos en el año siguiente”. Cabe destacar que dentro de las marcas comerciales “constituyen el único activo intangible para el que se ha estimado una vida útil indefinida. Figuran contabilizados por su coste de adquisición y en esta partida figuran la marca mixta UGATI y el 50% de la marca NUGAN”. En la Memoria del Ejercicio económico 2011, apartado de “provisiones y contingencias” aparece una referencia que debe ser tenida en cuenta: “con motivo de la ampliación de instalaciones habida, fue entonces necesario aportar el Aval del Ayuntamiento de Tineo a una entidad financiera por importe de 390.000 euros. El aval permanece vigente, aunque la sociedad entiende cumplidos los requisitos para su liberación. No se espera ninguna obligación por estas garantías ofrecidas, no recogidas en el balance”.

El informe emitido por el Auditor de Cuentas Roberto García Cosmea (ROAC nº13771) defiende que “las cuentas del ejercicio 2011 adjuntas expresan, en todos los aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio real y de la situación financiera de Unión de Ganaderos de Tineo Sociedad Cooperativa la situación financiera al día 31 de diciembre del año 2011, así como de los resultados de operaciones y de sus flujos de efectivo correspondientes al

ejercicio terminado conforme al marco que resulta de aplicación” (firmado a fecha día 22 de mayo de 2012).

Con relación a la fusión de las cooperativas rurales previas con UGATI, este Auditor refleja en un documento fechado a día 21 de junio de 2012 y con el siguiente título “informe a que se refiere el artículo 108.3.b de la Ley del P.A 4/2010 de 29 de junio de Cooperativas” lo siguiente:

La UGATI me ha facilitado el proyecto de fusión fechado en 25 de mayo de 2012, que se refiere fundamentalmente a aspectos societarios y que no contiene líneas estratégicas de actuación, ni proyecciones económico-financieras previsibles en el tiempo y ello quizá motivado por la fase incipiente del proyecto; ya que su condición general cuarta prevé incluso la fusión, aunque solo sea sólo con la decisión favorable de las dos cooperativas de mayor tamaño, es decir, la Oturense y UGATI. Por otra parte, se da la circunstancia de que el resto de las cooperativas participantes en el proyecto no someten sus cuentas a verificación por auditor, por no estar obligados a ello.

En este contexto, donde a esta fecha existe incertidumbre sobre el número de cooperativas que previsiblemente se vayan a fusionar, no puedo expresar pronunciamiento objetivo acerca de la suerte que pueda tener el proyecto, que dependerá del cumplimiento de las proyecciones que se realicen una vez se concreten definitivamente las cooperativas que lo integren y se definan las actuaciones y estrategias a seguir. No obstante, nada impide que la fusión sea un éxito y la viabilidad del proyecto dependerá de que no haya diferencias significativas con las proyecciones que se realicen en el plan de viabilidad (García, 2012)

Respecto las cooperativas agropecuarias que formaron la UGATI debemos afirmar que constituyeron una verdadera disrupción social para la sociedad agraria de aquel tiempo: las familias campesinas más vulnerables pudieron contrarrestar el dominio sociopolítico del caciquismo pre-existente, mediante la mejora de sus condiciones de vida, bien fuera con la propia producción de piensos o la comprar del mismo a un productor experto, pero a un precio más barato respecto el mercado local. Respecto a su constitución (UGATI) recordemos que la piedra angular de este proceso social fue la planta de producción de piensos adaptados a las nuevas tendencias europeas. La implantación de la citada tecnología fue idónea para el grupo de campesinos del concejo de Tineo ya que cubría las necesidades de producción de piensos mejorados (y que producían un producto de mayor calidad).

En términos actuales, podríamos afirmar que la planta de piensos ganaderos de UGATI favoreció cierta independencia respecto a los precios de mercado autonómico y nacional. Derivado de la construcción de una nueva planta de piensos concentrados, común a las tres cooperativas, podemos identificar cuatro tipos de innovación concreta: (1) innovación en el producto: tanto en la producción como en la comercialización de esta, interna y externa. La producción lechera se generaba bajo la responsabilidad sociocomunitaria; (2) innovación en el proceso de producción con la incorporación de nuevas tecnologías; (3) innovación en la organización, en la estructura organizativa como en la participativa, así como en la calidad de los servicios ofrecidos; e (4) innovación en la gestión: mediante cambios logísticos en el almacenaje y en el reparto.

5.3. Creación de Cooperativa mediante fusión de Cooperativas previas

Fruto de las necesidades contemporáneas del mundo rural asturiano (así como de las familias de las diferentes comunidades locales) se propuso la constitución de “Campoastur Productos y Servicios Sociedad Cooperativa”. En relación con la categoría de la nueva cooperativa sería “agraria” (art.161 y siguientes de la Ley de Cooperativas del Principado de Asturias): su objetivo social sería el propio de las cooperativas agrarias centrándose en el servicio empresarial (ofertando diversos servicios) para el bien comunitario de todas las personas asociadas y de las explotaciones familiares del entorno local.

Las razones que aconsejaban la fusión podrían describirse en las siguientes: (1) una reducción de los costes unitarios; (2) una consecución de economías de escala; (3) la mejora técnica de los procesos de producción debido a la complementariedad entre cooperativas participantes; (4) el acceso a nuevos procesos productivos; (5) el acceso a nuevos mercados y consolidación de la posición en los que ya se operan; (6) el incremento de la gama de los servicios ofertables al socio y de los productos que pueden complementar la oferta; (7) la mejora en la gestión; (8) el mayor poder de negociación con posibles proveedores y (9) el mayor aprovechamiento de la base social.

El Consejo Rector de cada cooperativa individual cesaría en el momento de llevarse a término la fusión planteada: “la composición del Consejo Rector

de la nueva cooperativa de la fusión será de ocho miembros titulares cuyos cargos serán Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero” y 4 Vocales. En el Proyecto de Fusión se afirma que “se garantizaría la presencia en el mismo de un socio adscrito a la sección de Frutas y Hortalizas y otro adscrito a la sección de Consumo”. Para la formación del primer Consejo Rector se propusieron a las siguientes personas: M^a Cruz Fernández como Presidente; Vicepresidente, Vicente Fernández; Secretario, Álvaro J. Menéndez; Vocal 1, José Alonso; Vocal 2, Fernando González; Vocal 3, José J. García y Vocal 4, Francisco Pérez.

Las condiciones generales de la fusión serían las siguientes: (1) la fusión se produciría mediante la disolución de las seis cooperativas que no entrarían en liquidación, lográndose la constitución de una nueva cooperativa; (2) el patrimonio, derechos y obligaciones de las Cooperativas disueltas pasarían automáticamente a la Cooperativa resultante; (3) el Capital Social mínimo se estableció en la cantidad de 60.000 euros; (4) la aportación mínima de cada socio al Capital Social se fijó en 150 euros, que se permitiría alcanzarla en el plazo de cuatro años; (5) cada una de las seis cooperativas quedaría obligada a continuar el procedimiento de fusión desde el momento de aprobación del Proyecto de Fusión por cada Asamblea; (6) las operaciones realizadas por la nueva Cooperativa se considerarían (a efectos contables y auditoría) a fecha 1 de julio 2012; (7) no existirían titulares de participaciones especiales, títulos participativos y otros títulos similares; (8) los derechos y las obligaciones de las Cooperativas agrarias disueltas serían los mismos que aquellos que aparecen citados en sus Estatutos y aquellos establecidos en la Ley 4/2010 de cooperativas del Principado de Asturias.

Cabría indicar (literalmente) una observación con relación a la OTURENSE y a UGATI: “se pacta expresamente que (...) la fusión se llevará a cabo con independencia del número total de las Cooperativas restantes que acuerden la fusión, resultando inalterable el presente Proyecto de Fusión en todos sus extremos, a salvo, claro está la no inclusión en su caso de las Cooperativas que no aprueben referido proyecto”. Asumiendo que lo que diferencia a las cooperativas de otras organizaciones “es que la actividad empresarial se concibe al servicio de las necesidades de las personas, no del capital” se acepta “la concepción personalista que lleva la participación social en la toma de decisiones” a través del principio democrático de una persona, un

voto y la distribución de resultados o excedentes en proporción a la actividad cooperativizada de cada socio y no del capital aportado. En coherencia a lo anteriormente expuesto la fusión se proyectaría como una integración de patrimonios, dejando a un lado plusvalías inmobiliarias que no pudieran ser patrimonializadas por los asociados. El sistema establecido para fijar las cuantías que se reconocerían a cada socio contempla diversas situaciones (nuevos socios, socios ya existentes). En el caso de que la fusión saliera adelante, Campoastur S. Coop. se acogería a los beneficios fiscales propios de las cooperativas protegidas en el artículo 33 de la ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas.

La documentación económica, junto al Proyecto de Fusión y la propuesta de los Estatutos estarían disponibles para los asociados que participarían en la Asamblea General (específica para cada Cooperativa inicial o germen).

Todas las personas asociadas a las Cooperativas tendrían mismos derechos económicos y políticos, cabe citar los siguientes: (1) asistir, participar en los debates, formular propuestas y votar todas las propuestas presentadas en la Asamblea General y en los demás órganos colegiados de los que formen parte; (2) ser elector y elegible para cargos de los órganos sociales creados; (3) participar en las actividades de la Cooperativa; (4) el retorno cooperativo, en su caso; (5) la actualización, el reembolso o intereses de las aportaciones del capital social; (6) la baja voluntaria y la transmisión de sus aportaciones sociales; (7) acceso a la información que se necesite para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; así como (8) cualquier otro derecho previsto. Para garantizar la máxima participación de los asociados se estableció publicar una convocatoria y la puesta en disposición del Proyecto de Fusión, de los informes redactados por los administradores de la Cooperativa, del balance de las cuentas, del Proyecto de Estatutos de la Cooperativa y la propuesta de Consejo Rector. Cabe destacar la creación de tres secciones: sección de frutas y hortalizas (a la que se adscribirían los usuarios productores de manzanas y productos de la tierra), la sección de consumo (a la que se adscribirían todas las personas que tuvieran el deseo de participar en la actividad de consumo) y la sección de leche (a la que se adscribirían socios usuarios productores de leche).

Las previsibles consecuencias de la fusión (objetivos a lograr en un futuro) serían: valor de ventas de sesenta millones de euros; valor patrimonial de 8 millones; 18 centros y delegaciones; y entre cuatro mil quinientos y cinco mil asociados logrando mayor alcance social (estimaciones aproximadas).

5.4. Proceso de fusión: de las decisiones colegiadas a la realidad

El día 8 de junio del 2012 se celebró la Asamblea General de la Cooperativa Agropecuaria de Cangas del Narcea, en segunda convocatoria a las 22:30 horas en la cafetería de la Panadería Penlés, en la localidad de Cangas del Narcea. Asistieron 82 de los 468 asociados de la Cooperativa.

La Asamblea aprobó el Proyecto de Fusión, el Proyecto de Estatutos, las Normas de Régimen Interno y la composición del primer Consejo Rector de Campoastur Productos y Servicios S. Cooperativa Asturiana. La certificación de dicha Asamblea fue rubricada el día 25 de octubre de 2012.

El 9 de junio de 2012 se celebró la Asamblea General de AACOMASI con la asistencia de 80 de los 356 socios que formaban parte de la Cooperativa. Se adoptó por unanimidad la aprobación del Proyecto de integración, el Proyecto de Estatutos, el Proyecto de Reglamento de Régimen Interno y la composición del primer Consejo Rector. La certificación fue firmada el día 12 de junio de 2012.

El día 27 de junio de 2012 se celebró la Asamblea General de COSEA, en segunda convocatoria a las 21,30 horas en el Centro Cívico de Posada de Llanes, contando con la asistencia de 58 socios de los 114 que formaban parte de la Cooperativa. Se aprobó por unanimidad tanto el Proyecto de integración, el Proyecto de Estatutos, el Proyecto de Régimen Interno, así como la propuesta del Consejo Rector. La certificación de dicha asamblea se rubricó el día 30 de junio de 2012.

El día 29 de junio de 2012 se celebró la Asamblea General de UGATI, a las 12,00 horas en los locales del “Cine Marvi” de Tineo “con la asistencia de socios suficientes para la celebración del acto”. Se aprobó el Proyecto de integración, el Proyecto de Estatutos, el Proyecto de Régimen Interno, así como la propuesta del Consejo Rector, contando con 96 votos a favor y una única abstención (sin votos negativos). Se ha de citar la frase literal del Acta

firmada a fecha día 11 de julio de 2012: “Debido a la aprobación del proyecto y a las noticias de que en la Oturense también era aprobado el proyecto, los puntos 7 y 8 del Orden del Día no se desarrollan, ya que son internos de UGATI y que debido a la aprobación del proyecto no tendrán validez”.

El 29 de junio de 2012 también se celebró, en los locales de la Cooperativa la OTURENSE, a las 13:00 horas (en segunda convocatoria), la Asamblea General para decidir el sentido de voto cara a la fusión en Campoastur. Asistieron 55 de los 895 socios totales y el 100% de los asistentes apoyaron por unanimidad el Proyecto de integración, el Proyecto de Estatutos, el Proyecto de Régimen Interno, así como la propuesta del Consejo Rector. El acta de la reunión fue firmada a fecha 19 de septiembre de 2012.

Las diferentes convocatorias fueron enviadas por correo postal, por portales web, así como en los periódicos de la región. La convocatoria de la UGATI fue publicada en la Nueva España (en la sección de Economía) el 13 de junio de 2012 (p.40); y la convocatoria de la OTURENSE y COASTUR en la Nueva España (sección de Asturias) del 9 de junio de 2012 (p.30). La fusión de las Cooperativas fue publicada en la Nueva España del día 16 de julio de 2012 (sección de España, p.31) y posteriormente en el Boletín Oficial del Principado de Asturias (17-VII-2012) en el apartado “otros anuncios”.

El Subdirector General del Registro de Sociedades Cooperativas de España (14 de junio de 2012) certifica que “conforme a los datos obrantes en este Registro no figura una Entidad con denominación Campoastur Productos y Servicios Sociedad Coop. Asturiana. (...) La certificación queda reservada a favor del solicitante durante un periodo de seis meses desde el día de la fecha”. El 12 de diciembre de 2012 la Delegación de Oviedo de la Agencia Tributaria envió el número de identificación fiscal (F74337593). Campoastur se inscribió en el Registro de Cooperativas del Principado al tomo 10, folio 51, nº de inscripción 952, asiento 1.

5.5. Los Estatutos Sociales de Campoastur Sociedad Cooperativa

Los Estatutos Sociales de la Cooperativa que fueron aprobados inicialmente estaba compuesto por 55 artículos distribuidos en 4 secciones y 7 capítulos.

El primer capítulo (“denominación, domicilio, ámbito territorial, actividades y duración) define la “esencia cooperativa” de Campoastur. La Cooperativa estaría sujeta a todas las disposiciones de la Ley del Principado de Asturias 4/2010, de 29 de junio, de Cooperativas (art.1 de “denominación y régimen legal”) estableciéndose el domicilio en Gijón, en Asturias (art.2 de “domicilio social”). Si bien el domicilio pudiera ser modificado el ámbito territorial (art.3) “es principalmente el correspondiente al Principado de Asturias”. El objeto social y actividad económica de la nueva Cooperativa (art.4) tendría como objeto “la producción, la transformación y la comercialización de productos obtenidos de las explotaciones agrarias” prestando servicios que pudieran generar mayor aprovechamiento de las explotaciones, impulsando por ende el progreso comunitario de la población agraria y el desarrollo sostenible del medio rural. La actividad cooperativa podría ampliarse a más actividades y servicios con terceros no socios, hasta un máximo cada ejercicio económico, del 50% de total de las realizadas por todos los socios (art.5 de “operaciones con terceros”). Campoastur se constituiría como Sociedad Cooperativa por tiempo indefinido (art.6) y se establecerían tres secciones (art.7): la sección de frutas y hortalizas (RD 1972/2008); la sección de consumo y la sección de leche (Reglamento UE nº261/2012, de 14 de marzo).

El segundo capítulo aborda la temática de la asociación: “pueden ser socios de esta cooperativa y tendrán en su caso, la consideración de socios, las personas físicas y jurídicas, con capacidad legal necesaria, que sean titulares de actividad agrícola, ganadera, forestal o de acuicultura, así como los titulares o los llevadores de explotaciones agrícolas y ganaderas situadas en el ámbito territorial de la cooperativa y que tengan derecho a participar en la actividad cooperativizada”. Los socios de las anteriores cooperativas ya fusionadas obtendrían la categoría de socio (art.9). Para poder formar parte de la nueva Sociedad tendría que darse una serie de requisitos como ingresar importe establecido, compromiso de no darse de baja sin causa justificada, presentación de solicitud: “el socio habrá de permanecer en la Cooperativa durante un periodo de un año a partir de la fecha en la que se

produzca legalmente el acta como socio” (artículo nº10 de “permanencia en la cooperativa”). Las personas interesadas en formar parte de la sección de frutas y hortalizas habrían de pertenecer a la Cooperativa durante cinco años, tres en el caso de la sección de leche.

Para darse de baja como asociado podría producirse la baja voluntaria (con motivación justificada) o mediante baja obligatoria (pérdida de los requisitos de afiliación) o a través de expulsión. Las personas asociadas a Campoastur tendrían derecho (art. 11) a (1) asistir y participar en las Asambleas y órganos colegiados; (2) ser elector/a y elegible para cargos sociales en los Órganos sociales; (3) participar en todas las actividades cooperativas; (4) derecho al retorno cooperativo existente; (5) actualización, reembolso e intereses por el capital social invertido; (6) causar la baja voluntaria; (7) recibir la información necesaria para el desempeño de la vida cooperativa; y (8) otros derechos que puedan contemplar los Estatutos. Las obligaciones están contempladas en el art. 12: (1) asistir a las reuniones de la Asamblea General y de demás Órganos; (2) cumplir los acuerdos adoptados por los Órganos pertinentes; (3) participar en las actividades cooperativizadas; (4) guardar secreto en los asuntos y datos (etc.) cuya divulgación no sea autorizada; (5) asumir cargos para los que fueran designados; (6) desembolsar las aportaciones al capital social en tiempo y forma; (7) dar respuesta a comunicaciones emitidas desde la Cooperativa; (8) cumplir con los preceptos que estén marcados por los Estatutos y las demás leyes civiles que están vinculadas con la actividad cooperativizada. Las personas inscritas en la sección de frutas y hortalizas deberían realizar con exclusividad su actividad vinculada con la Cooperativa; las personas inscritas en la de leche a “comprometerse a que la negociación la realice la Cooperativa” (Reglamento UE nº261/2012, de 14 de marzo) - entre otras condiciones contempladas-. Los artículos 13 y 14 regularían las normas de disciplina a seguir, así como el proceso sancionador (art. 15).

El capítulo tercero hace referencia a los “Órganos de la sociedad” (artículos del 16 al 36). Respecto los Órganos: (1) la Asamblea General de Delegados, (2) el Consejo Rector, (3) la Intervención, (4) el Comité de Dirección; (5) el Comité de Consumo, (6) el Comité de Frutas y Hortalizas y (7) de Leche.

En el cuarto capítulo se trata el “Régimen económico” (artículos 36 al 50) donde se menciona el capital social y de aportaciones, al fondo de reserva obligatorio (art.45), fondo de educación y de promoción de vida cooperativa obligatorio (art.46), posibles excedentes (art.47), retorno cooperativo (art.48) y a la imputación por pérdidas (art.49).

El sistema de contabilidad cooperativo (libro de inventario y cuentas anuales, libro diario y otros libros de contabilidad, art.51) se complementa con el art. 50 de “documentación social” que conforma el capítulo quinto titulado “de los libros y contabilidad”. La documentación cooperativa estaría conformada por: el libro de registro de los asociados, registro de aportaciones, las actas de la Asamblea, registro de socios adscritos a cada sección específica y el libro de actas de cada sección específica).

El capítulo sexto (“de la fusión, escisión y transformación”) está formado por un artículo (52) en el que se indica que “para estas operaciones se regulará conforme el art. 107 y siguientes de la Ley de Cooperativas”). Finalmente, el capítulo séptimo contempla las condiciones de disolución (con acuerdo de la Asamblea General), de la liquidación (salvo en los supuestos de fusión o escisión) y de la adjudicación de haber social.

5.6. Renovación del Consejo Rector (desde 2014 a junio de 2021)

El artículo 43.2.a de la Ley 4/2010 de Cooperativas del Principado atribuye a la Asamblea General de Campoastur S. Coop. la posibilidad de deliberar y tomar acuerdos acerca del nombramiento (y revocación) de los miembros del Consejo Rector de la Cooperativa, así como de interventores. Doña Carlota Gutiérrez, Notario con residencia en la localidad de Luarca, da Fe de los documentos realizados en el seno de la Cooperativa. Desde 2012 el Consejo Rector se fue renovando de la siguiente forma:

- Con fecha 10 de julio de 2014 el Sr. Director General de Trabajo del Principado de Asturias calificó favorablemente los acuerdos tomados por la Asamblea General que fueron tomados el día 26 de junio del mismo año. La certificación de la Asamblea (8 de julio) relaciona a: M^a Cruz Fernández (Valdés) Presidenta; Vicente Fernández (Tineo) Vicepresidente; Carlos Fernández (Valdés) Secretario; Álvaro Juan Menéndez (Avilés) Tesorero; y como vocales: José Alonso (Gijón),

Fernando González (Tineo), José García (El Franco) y Francisco Pérez (Navia). Interventores 1 y 2: Gumersindo Menéndez (Cangas del Narcea) y Felipe López (Posada de Llanes).

- Con fecha 5 de agosto de 2015 el D.G de Trabajo del P.A aprobó los acuerdos de la Asamblea de la Cooperativa del día 19 de junio de 2015. La certificación de dicha Asamblea se firmó el día 29 de junio (punto 6 del Orden del Día con relación a las vacantes de los cargos de Secretario y Vocal 2 del Consejo). Las personas electas fueron: Carlos García (Valdés) como Secretario y José Manuel Fernández (Tineo) como Vocal 2.
- Con fecha 22 de agosto de 2016 el D.G. de Trabajo del P.A calificó favorablemente e inscribió el Acuerdo de la Cooperativa celebrada el 17 de junio de 2016. La certificación de dicha reunión se firmó a 14 de julio de 2016 (punto 6 del Orden del Día, renovación de cargos del Consejo Rector: Vicepresidente, Vocal 1 y Vocal 3 Las personas: Manuel Velasco, Vicepresidente; Belén García, Vocal 1 y José García, Vocal 3.
- Con fecha 25 de julio de 2017 el D.G de Trabajo del P.A aprobó los acuerdos de la Asamblea de la Cooperativa (día 12 de mayo del 2017). El día 13 de junio se certificó las personas designadas para ocupar cargos en la toma de decisiones de la Cooperativa (punto 5 del Orden del Día, cobertura de vacantes de cargos de Presidente, Tesorero e Interventores). Las personas electas: como Presidente, M^a Cruz Fernández (Valdés); Tesorero, Álvaro J. Menéndez (Avilés) y José Pablo Vicente (Cangas del Narcea) y José Rodríguez (Llanes) como Interventores.
- Con fecha 1 de junio de 2018 el D.G de Trabajo del P.A aprobó nuevamente los acuerdos tomados por la Asamblea. El 23 de mayo de 2018 se certificó las votaciones con relación al quinto punto del Orden del Día: cobertura de vacantes de Vocal 1, 3 y 4 y de los dos Interventores. Para el Vocal 1, Belén García (Illas); 3, Guzmán Díaz, Tapia de Casariego; 4, M^a del Mar González (Cudillero); Eloy Rozada (Llanes) e Francisco Pérez (Navia) Interventores.
- En la Asamblea del 10 de mayo de 2019 se designó a M^a Cruz Fernández como Presidente y a Carlos García como Secretario de Campoastur S. Coop. (certificación firmada a 3 de julio de 2019).

Aunque en la documentación remitida por el Principado no contempla las decisiones con posterioridad al mes de junio del año 2021 en la página web de la Cooperativa estudiada (sección de “órganos sociales”) se identifican aquellos cargos renovados en el año 2021: Presidente, M^a Cruz Fernández; Vicepresidente, Manuel Velasco; Secretario, Carlos García; Tesorero, Álvaro J. Menéndez; Vocal 1, Belén García; Vocal 2, José M. Pérez; Vocal 3, Guzmán Díaz; Vocal 4, M^a del Mar González; Interventor 1, Eloy Rozada e Interventor 2, Rocío Rodríguez (consulta realizada el 18 de abril del 2022).

Otras responsabilidades: El 14 de marzo de 2018 el Consejo Rector ratificó el otorgamiento de apoderamiento especial “en favor del Director General de esta Sociedad D. Marcelino González de Oviedo, del Director Técnico de Producción Animal José Javier Fernández de Valdés, del Director Comercial Gerardo Nieto de Candamo y del Director Técnico de Producción Vegetal Jorge García de Pola de Siero” (Resolución 4 de abril del 2018 del D.G del P.A). Con relación a la responsabilidad de Auditor se ha de referenciar a Luis Manuel Fernández para el periodo 2013-2015 (Resolución 7 de febrero de 2014, nº1630), periodo 2016-2018 (Resolución 23 de noviembre de 2016, nº7855) y periodo 2019-2021 (Resolución de 12 de julio de 2019, nº 5309).

5.7. Impacto de Campoastur y su potencial en el rural asturiano

El modelo estratégico de Campoastur S. Coop. se planteó como estrategia de crecimiento y de innovación, incrementando la competitividad y el apoyo a las familias del mundo rural, apoyando el DRIS (desarrollo rural integrado sostenible): (1) apoyo a la comercialización de las producciones de los socios; (2) desarrollo de nuevas producciones; (3) reducción de los costes de las explotaciones y de acceso al mercado; (4) desarrollo de productos y de servicios convenientes o necesarios para el mundo rural asturiano y posibilidad de expansión a otras regiones o zonas comunes. En el aspecto reseñable nº2, citado previamente, se ha de referenciar el apoyo mercantil en la posible producción de los socios; mayor proximidad al pro-consumidor final; asumir eslabones de transformaciones productivas favoreciendo la comercialización; y consolidación de marcas y sellos de calidad. Respecto el aspecto 3º, aprovechamiento de las nuevas tecnologías; fomento de la economía de escala local de proximidad haciendo uso de recursos comunes; y optimización de activos válidos. Tal como informa Casero:

Desde el inicio de su andadura hace ya 8 años, la cooperativa Campoastur se ha consolidado como referente de los suministros agrícolas y ganaderos en el rural asturiano. Actualmente cuenta con una red de dieciocho tiendas con un alto nivel de reconocimiento entre la población rural. Esta interesante red de tiendas, ubicadas principalmente en el occidente de la región –catorce de ellas–, tres en la zona centro y una en el Oriente, cuenta con establecimientos en tres formatos: ocho tiendas agrarias, siete tiendas mixtas (con material agrícola y alimentación) y tres supermercados, que dan servicio a la población del medio rural asturiano. (...) Sin duda el éxito social de las tiendas de Campoastur reside en la interesante oferta de productos, en un posicionamiento en alta calidad, así como en un nivel de precios contenido. La suma de estos tres factores es lo que les ha convertido en el referente social de los suministros agrícolas y ganaderos en el medio rural asturiano (Casero, 2021).

En una reciente entrevista realizada al director de Campoastur, Marcelino González, se dejó patente la importancia social de defender el mundo rural:

La cooperativa Campoastur, constituida en el año 2012 tras la fusión de varias sociedades de carácter comarcal, continúa creciendo y avanzando en su expansión. A día de hoy, con más de siete mil socios, opera dieciocho delegaciones, tres fábricas de piensos y seis gasolineras. En el último ejercicio su facturación ascendió a los setenta millones de euros con una cifra de empleo superior a doscientos trabajadores. Son las cifras que acompañan la expansión de una sociedad que continúa muy pegada al campo asturiano, lo que no impide la apertura a otros mercados, como en el caso del pienso. En este ámbito, las ventas alcanzan las comunidades autónomas vecinas e, incluso, el norte de Portugal. Este es el panorama actual de Campoastur fruto de aquel cooperativismo nacido en los años setenta y que tanto tuvo que ver con el desarrollo del rural (González, 2022).

Sin duda alguna, y tal como se refleja en la divulgación pública de datos por parte de la Cooperativa, se han cumplido muy satisfactoriamente las metas sociales propuestas en las fases previas a la fusión (2012): valor agregado de ventas de 60 millones de euros, aproximadamente; un valor patrimonial de 8 millones aproximadamente; 18 centros y delegaciones; entre 4.500 y 5.000 socios cooperativistas y lograr mayor alcance social.

VI. Conclusiones: ¿Macrocooperativas o cooperación desde la base?

Sin duda alguna Campoastur S. Cooperativa constituye un buen ejemplo de la innovación social desde la cooperación. El rural asturiano de nuestros días no podría entenderse sin su presencia, aunque es verdad que no podemos quedarnos simplemente en el éxito empresarial, económico y/o comercial. Muchas personas del entorno suelen realizar dos quejas muy específicas: ¿Cuáles son los beneficios propios de ser asociado de la Cooperativa? y ¿Dónde ha quedado la participación de la ciudadanía y el control efectivo de la actividad cooperatizada? Reconociendo todos los esfuerzos por parte de Campoastur para dinamizar la Asturias agraria, que sin duda está olvidada y desconectada de la vida moderna e inclusiva, debemos de mencionar que las sensaciones colectivas de apoyo mutuo parecen haberse disipado con el paso de los tiempos, desde las décadas de los años sesenta a los tiempos contemporáneos (2022). En muchas de las ocasiones solemos identificar la evidente falta de compromiso sociopolítico y empresarial en aras de lograr la revitalización rural pero también es necesario indicar y referenciar la falta de espíritu cooperativo en las regiones de la España rural contemporánea. Algunos autores/as indican que se justifica en la tradición heredada, en la falta de mentalidad o en el individualismo conectado con la envidia social.

Xan M. Bouzada realizó en el año 2001 un interesante estudio denominado “Familia y comunidad” donde deja patente la importancia de la familia en el desarrollo local y comunitario. Bouzada, igual que Piotr Kropotkin, opina que la ayuda mutua constituye una herramienta esencial cara al progreso de las unidades familiares rurales y agrarias, aunque advierte que incluso con experiencias locales de apoyo la sociedad se sigue rigiendo por lógicas del mercado capitalista. El apoyo mutuo mejoraría considerablemente la calidad de vida de familias trabajadoras “carecedoras de recursos de emergencia” potenciando las redes sociales conformada por los miembros de la casa y posteriormente por la vecindad. Las fases de la sociabilidad popular (antigua comunidad rural comunitaria; etapas atómicas pre-urbanas; la solidaridad a nivel de aldea; la crisis posmoderna narcisista y consumista; individualismo y sociedad del vacío; y nuevas sociabilidades de reemergencia rural y local) se vincularían estrechamente a modelos de sociabilidad familiar y formas de inserción social diversos (p. 64).

Recuperando el rol social y comunitario de la familia rural en la socialización (actualizándola a los nuevos tiempos, realidades y sensibilidades) debemos de indicar los factores inhibidores de la cooperación social en la zona rural: existencia de un ethos casual y tradicional poco acostumbrado a concebir proyectos en común; una mentalidad patriarcal que ha dificultado el papel social de las mujeres y los jóvenes; existencia de diferentes puntos de vista entre generaciones generando conflicto; cambios en las relaciones sociales existentes, mediadas por la tecnología disponible; rutinas sociales que optan por preferir la mediación caciquil en vez de la cooperación horizontal como mecanismo de la resolución de los problemas comunitarios; nuevas formas de organización social generados en la vida en democracia; desarrollo de falsos proyectos económicos que provocaron decepción social; o la tan referenciada crisis sociodemográfica que afecta al rural y su envejecimiento (Bouzada, 2001, p.82). En el lado opuesto (es decir, factores favorecedores) debemos impulsar estrategias de motivación dirigidas a generar implicación social, de persona a persona, que tengan en cuenta trabajos comunitarios atractivos que sean de interés para las familias y para la comunidad diversa.

Las experiencias exitosas deberán ser replicadas, propulsando verdaderos programas de desarrollo de proximidad que tengan en cuenta las diferentes necesidades y por segmentos poblacionales, movilizandando aquella memoria campesina colectiva de prácticas de cooperación y que sepan adaptarse a las nuevas realidades (promoción de nuevos actores que puedan tricotar la tradición y la innovación). La nueva perspectiva sociopolítica y familiar para aplicar será local y rural teniendo en cuenta la realidad global y rurbana, que deberá ser transformada, aprovechando el capital social disponible, en pro de la justicia social y de las personas más pobres y más vulnerables de la Iberoamérica rural (adaptación a partir de Bouzada). Por ello, los valores y las actitudes (individuales, cooperativos, comunitarios) deberían perseguir la justa transformación social a través de la solidaridad e innovación. El perfil de la persona cooperativa podría definirse como: autosuficiente (autónoma, consciente, emprendedora), cooperadora (que colabora y trabaja en grupo, que gestione en el grupo y que tenga en cuenta a los demás y sus opiniones) así emprendedora y comunitaria (es decir, que luche por la justicia social, la dignidad y la igualdad; que aspire a la posible transformación social y el “derecho al bienestar”; y que incluya retos individuales a la colectividad).

El perfil citado PC con anterioridad, muy vinculado a la realidad de la España rural y Vaciada, ha sido desarrollado por Azkarate-Iturbe, Vitoria Gallastegui, Aritzeta Galan y Gallettebeitia de Mondragón Unibertsitatea y la Universidad del País Vasco (año 2020) -solamente se tendría que adaptar a la realidad aldeana y la persona podría ser evaluada a través de la escala denominada “KOOPHEZI-L”-.

Sin duda alguna la tan publicitada digitalización y la innovación puramente tecnológica no salvará a la España Vaciada y a la Asturias de su histórico olvido (Carbajal, 2022): se hace necesario impulsar la cooperación desde las bases sociales autogestionadas para que exijan lo que les corresponde por dignidad. Asumiendo el éxito de las cooperativas (como los espacios de clandestinidad democrática y de progreso social y comunitario concreto) que sirvieron como base para UGATI y posteriormente a Campoastur Sociedad Cooperativa se requiere revisar la educación social comunitaria con relación a la persona que debe ser cooperativa (PC), su capacidad de transformar la realidad concreta (sujetos sujetos) así como a tendencias capitalistas que está asumiendo el cooperativismo español rural. Algunas de las sugerencias (Beltrán, 2021) propuestas para ello son:

- Apostar por la financiación basada en las prácticas de finanzas alternativas y banca ética.
- Fomento del ahorro e inversión basados en la agroecología, la producción de proximidad, las empresas social y ambientalmente responsables, la educación en valores, etc.
- Cooperativizar no solo las propiedades pequeñas y medianas sino también la producción en conjunto, incorporando al trabajador y consumidor en (el proceso de) toma de decisiones del modelo de producción, así como a otros agentes sociales.
- Frente a la apuesta por el gigantismo y burocratización de las cooperativas, necesitamos una relocalización de estas, entendida por mayor participación de personas asociadas, trabajadoras y consumidoras.
- Promocionar los grupos de consumo, planificación democrática de la producción, integración de los y las consumidoras en las cooperativas

agrarias (a través de un órgano representativo, por ejemplo) y toma de decisiones como agentes implicados.

- Avanzar hacia modelos de cooperativismo integral, donde la totalidad de los posibles agentes (propietarios, trabajadores, consumidores, etc.) se impliquen en los procesos.
- Influir en las macropolíticas hacia modelos que caminen hacia la soberanía alimentaria de los pueblos con el protagonismo del modelo cooperativista.
- Frente a la supuesta racionalidad económica que impregna la lógica de la productividad y de la rentabilidad en el sistema capitalista convencional, afectando tanto a los modelos y pautas de producción como consumo se debe introducir el principio de racionalidad social deliberativa, donde se integren aspectos sociales, culturales, éticos y ambientales.

En lugar de optar por la implementación políticas de integración-gigantismo, las cooperativas rurales existentes deberían caminar hacia procesos de una mayor participación social en la toma de decisiones políticas, buscando el compromiso y arraigo en el entorno, cooperando con movimientos y con las personas que buscan un verdadero cambio de modelo socioeconómico y humano hacia la agroecología, la soberanía alimentaria y la sostenibilidad social del medio rural. Modelos que revitalizan los principios cooperativos y asociativos, adaptándolos a los retos del siglo XXI (Beltrán, 2021)

Figura 2.

La cooperación autogestionada desde las bases podrá salvar al rural.



Fuente: Raúl Tanasio, 2022.

VII. Agradecimientos

Este trabajo de investigación se ha podido realizar gracias a la financiación vinculada al Programa de fomento de la docencia y la investigación “Severo Ochoa” del Principado de Asturias (referencia BP-19-007) y al apoyo de la Universidad de Oviedo (Departamento de Filosofía y grupo de investigación de Estudios Sociales de la Ciencia, grupo CTS-Oviedo). Proyecto *Memoria Campesina de Tineo*, accesible en www.memoriacampesinatineo.com

Referencias

- Azkarate-Iturbe, O., Vitoria Gallastegui, J., Aritzeta Galan, A., & Galletebeitia Gabiola, I. (2020). *PC en un contexto de transformación educativa y social*. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 136, e71859. <https://bit.ly/3IA29Te>
- Barón, E. (1971). *El final del campesinado*. Zeta.
- Beltrán, R. (2021). *El cooperativismo agrario: ¿Un instrumento para lograr la soberanía alimentaria?* Obtenido de <https://bit.ly/3ally8l>
- Bloch, M. (2002). *La tierra y el campesino*. Crítica.
- Bouzada, X. (2001). *Familia e comunidade*. Editorial Galaxia.
- Campo Vidal, M. (2020). *La España despoblada: crónicas de emigración, abandono y esperanza*. Sagesse.
- Carbajal, R. (21 de abril de 2022). *La cooperación en la Iberoamérica rural: del Cuarto de los Valles a la UGATI. Campoastur S. Cooperativa como caso de estudio*. GKA Techno 2022.
- Carbajal, R. (2022). La cooperación agraria en la España Vacía: legado histórico y aplicaciones al siglo XXI. Estudio de caso: el suroccidente del Principado de Asturias (España). En *Desafíos necesidades y oportunidades para el mundo rural. La llamada a la aplicación de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en el ámbito rural*. Dykinson.

- Carbajal, R. (30 de enero de 2022). *¿Podrá la digitalización y la inteligencia colectiva salvar a la España vaciada?* The Conversation. Obtenido de Nius Diario: <https://bit.ly/311ZI5B>
- Carbajal, R., y Barrio, C. (2021). Aportaciones del Catolicismo Social agrario al desarrollo tecnológico y comunitario en el Cuarto de los Valles. Entre el cooperativismo y la potencial democratización del mundo rural. En *TecnoEntornos: Entornos multidiversos mediados por la innovación tecnológica* (pp. 27-55). Global Knowledge.
- Casero, E. (2021). *Red de tiendas Campoastur, una interesante oferta para los habitantes del medio rural*. Obtenido de <https://bit.ly/3k9DPab>
- Centro de Estudios y Documentación Sociales. (1964). La cuestión social de la tierra. CEDS.
- Chomsky, N. (2020). *Cooperación o extinción*. Penguin Random House.
- Del Molino, S. (2021). *Contra la España vacía*. Alfaguara.
- Díez, A. (1991). *La familia campesina del Occidente asturiano*. Instituto de Estudios Asturianos.
- Fernández Lamuño, J. (1986). *Asturias Ganadera*. Real Instituto de Estudios Asturianos.
- García Martínez, A. (2011). *Antropología de Asturias, tomo I y II*. KRK Ediciones.
- García Martínez, A. (2017). *Alabanza de aldea*. KRK Ediciones.
- Giner, S. (1978). La estructura social de España. En A. López, Poder y clases sociales (pp. 73-134). Tecnos.
- Principado de Asturias. (23 de junio de 2021). RECE/2021/13497. Registro de Sociedades Cooperativas del Principado de Asturias: Campoastur Sociedad. Coop. Oviedo, Principado de Asturias. Servicio de Ordenación Laboral.

- González, M. (13 de abril de 2022). *Campoastur S. Coop. continúa creciendo pegada al campo*. Obtenido de <https://bit.ly/3L9WZZb>
- Kropotkin, P. (2012). *La conquista del pan*. La Malatesta.
- Kropotkin, P. (2016). *El apoyo mutuo*. Pepitas de Calabaza.
- Lietaert, M. (2015). *Homo Cooperans 2.0*. Icaria Más Madera.
- Martínez, U. (1985). *La ecología cultural de una población de agricultores*. Mitre.
- Pérez, J. (1975). *Introducción al cooperativismo*. Centro Nacional de Educación Cooperativa.
- Rosembuj, T. (1982). *La empresa cooperativa*. GERSA.
- Taibo, C. (2021). *Iberia Vacía: despoblación, decrecimiento y colapso*. La Catarata.
- Tamanes, R. (1971). *Problemas fundamentales de la agricultura española*. Zero.

Capítulo 11. La actividad administrativa responsable como dimensión de una Administración Pública sostenible en Cuba

Dr. Amed Ramírez Sánchez
Universidad de la Habana

I. Introducción

Vivir en responsabilidad constituye un imperativo de convivencia social históricamente condicionado, con fundamento en un canon moral determinado, que plantea la tensión entre intereses individuales y generales. Las actitudes morales de la sociedad marcan una ética de la responsabilidad basada en la confianza, soportada en las necesidades de certidumbre y seguridad de los fenómenos sociales.

Desde el enfoque del empleo a las personas en sus diversas categorías ocupacionales y estatutarias, la responsabilidad disciplinaria, como expresión del ejercicio de esta potestad, es uno de los subsistemas de mayor importancia, por su carácter transversal. La responsabilidad se configura en multiplicidad de regímenes jurídicos para los usuarios de servicios públicos. Así pues, comparte en la actividad administrativa con el sistema de responsabilidad sancionadora, en el ejercicio común del poder punitivo de la Administración pública.

En la propia actividad administrativa, desde el perfil reparatorio, la responsabilidad ha tenido un desarrollo en instituciones relevantes como la expropiación forzosa y los efectos derivados de las técnicas de delimitación de derechos. En esta rama se asienta el desarrollo de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública (en lo adelante RPAP), la cual sirve de hilo conductor a la investigación

La responsabilidad ha devenido elemento de calidad democrática ante el ejercicio de los poderes del Estado, particularizado en reglas especiales de Derecho público bajo la imperatividad de la legalidad o juridicidad administrativa, el control, la legitimación democrática y la realización y garantía de los derechos.

En la esfera de las relaciones jurídico-administrativas, la responsabilidad es un sistema que imbrica a varias instituciones. Desde la perspectiva del ejercicio de potestades administrativas se encuentran aquellas que habilitan la imputación hacia conductas del ciudadano (actividad sancionadora o disciplinaria de los empleados públicos). De igual forma, desde el tronco común de las indemnizaciones de Derecho público (expropiación forzosa y RPAP) se articulan garantías de los ciudadanos contra las actuaciones del poder público (procedimiento, recursos y proceso administrativos) y vincula su responsabilidad. Por ello, como bien como bien acuñara desde mediados del siglo pasado Legaz y Lacambra (1951, p.30), “un sistema de responsabilidad de la Administración y de recursos contencioso-administrativos es esencial a la existencia del Estado de Derecho”.

Como parte del sistema de responsabilidad del Derecho administrativo, la RPAP se sustenta en un concepto elaborado con el objetivo de describir, explicar y ordenar los atributos inherentes a la realidad de las relaciones jurídico-administrativas, en las cuales se genera la lesión a un derecho o interés legítimo, con motivo del desarrollo del funcionamiento público (*en su visión genérica y administrativa en un sentido estricto*). La noción de RPAP verifica esta premisa y se fundamenta en la existencia del derecho a no soportar sacrificio ilegítimo atribuible a la intervención administrativa por la ilicitud de sus consecuencias (Mir, 2002).

A partir de su sistematización se da paso al denominado Derecho de la responsabilidad administrativa, con base en su autonomía en relación con la responsabilidad civil, como uno de los institutos jurídicos más relevantes en el espectro de técnicas del Derecho administrativo para evitar la interdicción del poder público.

En Cuba, el actual diseño constitucional de 2019, especialmente en el artículo 98, no ha representado un salto cualitativo de la regulación adoptada por el artículo 26 de la Constitución precedente. Trasladada del ámbito de los principios del Estado socialista en el texto de 1976, al diseño de las garantías de los derechos constitucionales en 2019, la configuración normativa del actual artículo 98 solo experimenta variaciones notables en cuanto a los sujetos cuyos actos generan la imputación al Estado, sustituyéndose el término agentes por el de empleado, hecho que resta a la

imputación de sujetos no estatales con títulos habilitantes que obran en esa calidad y no son empleados del Estado, además de la introducción del término directivo, a tono con las modificaciones de las nomenclaturas de funcionarios de alta categoría del Estado. Con ello, la Constitución hereda el reto de superar las vicisitudes de las fuentes de desarrollo de la responsabilidad patrimonial del Estado y, en concreto, de la RPAP, de la regulación precedente, en un contexto de posible colisión con el desarrollo del artículo 99 de la carta magna, cuya objetividad normativa apunta a un mecanismo de garantía de los derechos constitucionales expedito, concentrado y específico, el cual ha sido redactado en términos más amplios que en el artículo 98, pero con una tesitura normativa que toma como base este precepto (Matilla, 2020).

Del periodo de vigencia de la Constitución de 1976 se mantienen lagunas en el ordenamiento jurídico administrativo, en tanto no existen normas de desarrollo del contenido constitucional. Ello incide en la ordenación material y procesal de la RPAP, porque aun cuando el Código civil no está destinado a regular relaciones iusadministrativas, contiene preceptos (artículos 95 y 96) que han sido aplicados siguiendo cierta tradición e inercia histórica, así como los referentes del Derecho administrativo socialista, llegando a establecerse allí, incluso, un requisito de procedibilidad de declaración de ilicitud no previsto en la regulación constitucional, que tienden a generar confusión en cuanto al íter procedimental y procesal para su exigencia y ha conllevado a un panorama donde no se ha desterrado la irresponsabilidad de la Administración pública, a costa de algunos supuestos específicos de imputación subsidiaria por vía penal al funcionario.

Tales condiciones, y la interpretación y aplicación que se ha hecho de ello, limitan el posible acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa para su reclamación, conforme con lo establecido en el artículo 10 de la Ley del proceso administrativo. A ello ha de agregarse que el Tribunal Supremo ha definido la obligatoriedad de revisar un acto firme para que todos los casos de RPAP sean conocidos en esa instancia, cuestión que limita el acceso pleno a su justiciabilidad ante la ausencia de la ley especial en esa materia.

Bajo la impronta del nuevo texto constitucional de 2019, el Tribunal Supremo Popular, en busca de la uniformidad de criterios en la aplicación de la RPAP,

dictó –en ese propio año– la Instrucción N° 245. Empero, como sostuvo el presidente de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos en un foro internacional de 2019, sus efectos no han calado de forma suficiente en la práctica judicial cubana; lo que se evidencia en las decisiones de la máxima judicatura administrativa cubana, dándose las limitaciones persistentes del periodo precedente.

Tales cuestiones denotan limitaciones en la actividad procesal y procedimental, cuya manifestación cimera se concreta en la suplantación del juez civil del conocimiento de la jurisdicción administrativa en esos casos de responsabilidad, quebrando con ello el principio de unidad de jurisdicción consagrado en la norma procesal. A ello debe añadirse el hecho de que la Administración pública, obrando desde un imperfecto marco normativo regulador de su actuación, ha generado prácticas de irresponsabilidad y límites al deber de responder, que se concretan en el más absoluto silencio administrativo, acompañadas de la no revisión judicial de sus actuaciones en una amplia cantidad de supuestos. Si ello se relaciona con las vicisitudes económicas sufridas por la sociedad cubana y el déficit presupuestario de la Administración pública en reiterados escenarios fiscales, puede comprenderse el complejo panorama para la garantía patrimonial de los administrados.

Las condiciones expuestas hasta esta altura conectan, desde una perspectiva proyectiva, con uno de los temas más interesantes y necesarios que hoy en día llegan a los predios del Derecho Público, y en concreto, del Derecho Administrativo: El derecho al desarrollo sostenible y los criterios de sostenibilidad.

Si bien tales cuestiones traen como precedentes en las últimas décadas los debates en foros políticos y gubernativos de materias ambientales, su proyección ha ido calando una medular relevancia en el ámbito de las relaciones jurídicas administrativas, a partir de los objetivos de desarrollo sostenible, que impactan directamente en la realización de políticas públicas. Tales iniciativas generan efectos directos tanto en el ámbito normativo, como en el plano práctico del actuar de las Administraciones Públicas, de modo tal que la sostenibilidad con miras en el desarrollo pueda

concebirse como un nuevo principio de actuación de sujetos que desarrollan la actividad administrativa.

A tono con estas ideas, las presentes reflexiones tienen como propósito vincular una de las instituciones paradigmáticas del Derecho Administrativo, como lo es la RPAP, con los criterios emanados de los objetivos de desarrollo sostenible, bajo la idea de que una Administración Pública que actúa de forma sostenible resulta, ante todo, una administración pública responsable.

Hemos de advertir al avezado lector, que el propósito de estas páginas no puede detenerse en el análisis a profundidad de cada uno de los objetivos de desarrollo, pero sí, vincular a aquellos que mayores puntos de convergencia, por su relación con la justicia social, la protección de los derechos y el actuar íntegro de los funcionarios públicos representa. En todo caso, la responsabilidad resulta un invariante que transversaliza cada una de las actividades administrativas que se desarrollan en pos del cumplimiento de tales objetivos.

De tal forma, a los efectos de este análisis, el concepto y funciones de la institución resulta presupuesto necesario para destacar la imputación por falta de servicio como función de control, así como la imputación por riesgos con la función preventiva. Tales cuestiones permitirán argumentar el valor de la institución de la RPAP como un criterio de sostenibilidad transversal al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, y con base a ello, formular, desde el ámbito cubano, las pautas de mejora normativas y prácticas para marchar hacia una actividad administrativa responsable y sostenible en Cuba.

II. La responsabilidad patrimonial de la Administración pública: Concepto y funciones

La RPAP se inserta en el entramado de instituciones del Derecho administrativo, a partir de su denominación, concepto y los argumentos de su autonomía. Ello es vital para enfocar su fundamento y sus funciones como concreciones del variable soporte teleológico-funcional. A la satisfacción de este indicador se dirige el análisis.

Como principio, la responsabilidad general resulta un supraconcepto jurídico, cuya generalidad y abstracción se vislumbra a partir de sus diversos usos tanto en el lenguaje común como en el lenguaje jurídico. En esa idea, la responsabilidad toma como base los atributos específicos de la responsabilidad en determinadas ramas como la civil y la penal, con el objeto de configurar elementos teóricos generales, cuyas articulaciones permiten argumentar los diversos roles y modalidades de su despliegue en las diversas ramas del ordenamiento jurídico.

El concepto en cuestión tiene una unidad interna que le vincula a los conceptos concretos que caracterizan los elementos de su configuración jurídica (persona-víctima-daño-perjuicio-imputación por actividad administrativa y sujetos de la relación jurídica administrativa-causalidad-quebres de la causalidad-reparación integral de los perjuicios), de modo que el nexo interno con las distintas categorías de su estructura dogmática resulta coherente y propende a la economía del lenguaje en su configuración.

El concepto de RPAP contiene el fenómeno de la imputación hacia el Estado y, concretamente, hacia la Administración pública, de los perjuicios sufridos por las personas con motivo del ejercicio de la función administrativa. En ello prevé los mecanismos de reacción del Derecho administrativo, a fin de reestablecer a la persona en su situación jurídica precedente, bien primero desde un sentido puramente patrimonial, y luego con una visión expansiva hacia otros rublos no patrimoniales, pero de significación pecuniaria (Del Piazso, 2015).

Debe destacarse en este proceso la aplicación de dos métodos de configuración del Derecho administrativo. La responsabilidad patrimonial es resultado de un proceso interpretativo por parte de los profesionales del Derecho, especialmente de las líneas argumentativas de la jurisprudencia administrativa y de los teóricos del Derecho administrativo, en su lucha por construir un régimen autónomo de las reglas que rigen la responsabilidad civil extracontractual. Su contenido parte desde argumentos gramaticales del lenguaje común, hasta las diversas dimensiones de la argumentación jurídica, asumiendo prismas históricos, comparados, exegéticos, analógicos, a partir de principios, teleológicos, e incluso psicológicos. En

extenso, sobre las dimensiones en que puede ser enfocada desde las diversas perspectivas de la investigación jurídica (Scarciglia, 2018).

Por un lado, desde el empleo de la inducción, la RPAP refleja un resultado, ante todo cultural, de un contexto determinado (el contexto francés de los siglos XIX y XX), cuya dinámica sociopolítica se asienta en una clara idea de libertad, igualdad, y solidaridad, como principios de las relaciones sociales de carácter iuspublicista. La responsabilidad como técnica (compleja o sistema de técnicas) del Derecho para solucionar conflictos sociales se refunda en las condiciones propias del campo en la cual se despliega, mutando de su noción privatista (Barnes, 2015).

Como complemento, con soporte en el método de transposición, la responsabilidad del poder público, y en concreto de la Administración pública, se ha universalizado a partir de un efecto faro desde las sociedades de creación hasta los contextos de recepción (primero en diálogo con los referentes europeos y luego como recepción directa de los referentes latinoamericanos), a partir del uso de argumentos comparados de teorías (Vergara, 2016), normas y jurisprudencia, de argumentos históricos e incluso desde los criterios de ciencias afines como los economicistas (Quezada, 2020) La transposición ha permitido, primero expandir la noción de RPAP a cada contexto y luego, a partir de las singularidades propias de cada sistema, marchar hacia un *ius commune* de la RPAP (Alonso, 2015). Este canon se ha fortalecido con las sistematizaciones de las normas de mecanismos regionales de integración –Unión Europea por sobre todos (Cobrerros, 2016) – y por la noción de Derecho administrativo global y sus implicaciones en el plano de los procesos de creación, interpretación y aplicación jurisprudencial, en especial en la labor del juez administrativo.

Toda actuación o consecuencia antijurídica a cargo de los sujetos que desarrollan la actividad administrativa cuando la víctima no tenga el deber jurídico de soportar la afectación, activa para esta el derecho complejo de reclamar y obtener una reparación integral. Dicha satisfacción concreta el deber de reparación integral, por el incumplimiento del sujeto que desarrolla la actividad administrativa de su deber de actuar bajo un estándar de buena administración, de modo que no dañe a los administrados. Se puede concluir entonces que la RPAP es la concreción de la consecuencia jurídica de

reparación integral ante la violación caracterizada de la debida juridicidad en la función administrativa.

Con vista en ello, cabe preguntarse ¿qué papel desempeña la RPAP de la Administración en el enramado de roles de garantías patrimoniales del administrado y en el buen funcionamiento de la actividad administrativa? Dar respuesta a tal interrogante conlleva a valorar las funciones que le han sido atribuidas a la RPAP de la Administración.

Una primera función se corresponde con la finalidad reparatoria. Como todo sistema de responsabilidad extracontractual, la RPAP responde a la lógica de la reparación como fin más alto. La hipótesis de la RPAP se sustenta en que la persona que sufre el perjuicio a consecuencia de la actividad administrativa sea reparada en sus derechos. Y esta tendrá un carácter integral, a partir de las formas de reparación que hacen de este un derecho autónomo en la dogmática constitucional. Esta función de la RPAP buscará reequilibrar la situación de la víctima (no restablecer el plano de igualdad como el Derecho civil), de modo que quede indemne por los perjuicios sufridos. Se trata de recrear las condiciones de la situación jurídica precedente, con el disfrute de sus situaciones activas, como antes de la lesión a sus derechos. La reparación integral cierra el sistema de técnicas por medio del cual interactúan los elementos de la RPAP.

Una segunda función atribuida a la RPAP es la preventiva. La prevención constituye un principio de actuación de los poderes públicos, en concreto, un indicador de administración eficiente, que encuadra en la noción de buena administración de las medidas precautorias y su compromiso con la responsabilidad sin falta. La funcionalidad de la responsabilidad en el ámbito de la precaución resulta en dos planos fundamentales. Por un lado, en la actualización y control del régimen jurídico de la actividad administrativa. Desde esa perspectiva, por su carácter dinámico, el cumplimiento y ampliación de las obligaciones de precaución redefinen los límites de la falla de servicio y la del riesgo, trasladado, con la certidumbre, un mayor cúmulo de acciones en el contexto de la proporcionalidad, de la precaución de riesgos a la prevención de faltas (Rouyere, 2001).

Por el otro, en el aumento de una ética de la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Administración pública. La actuación del personal que interviene en el desarrollo de la actividad administrativa ve en la RPAP un estímulo negativo, a partir de la atribución de competencias para el ejercicio de potestades concretas, cuyo ejercicio debe ser eficiente. La falta de eficiencia deriva en supuestos de responsabilidad, en especial los de responsabilidad por falta, que manifiestan las aportaciones del personal que interviene en el desarrollo de la función administrativa. En consecuencia, la función precautoria propende a fortalecer la moralidad de la buena gestión del personal al servicio de la actividad administrativa y en definitiva del cumplimiento del deber de buena administración.

Una tercera función es la relativa a la demarcación de la actividad y del régimen jurídico administrativo. La historia del Derecho administrativo puede considerarse en buena medida contada por los hitos fundamentales de jurisprudencia administrativa en materia RPAP, y de la visión expansiva de esta institución a los sistemas jurídicos, bajo la delimitación de un régimen jurídico propio encargado de regular las consecuencias lesivas que se producen en el desarrollo de la actividad administrativa.

La RPAP resulta un límite en negativo del contenido y la extensión de la actividad administrativa, pues la imputación de los resultados lesivos se corresponde solo con aquellas actuaciones formales, materiales u omisiones propias de la actividad administrativa, reguladas por su régimen jurídico. Los supuestos de corresponsabilidad que resulten del reparto de la RPAP y la responsabilidad del Derecho privado son atraídos procesalmente a la competencia del juez administrativo, quien se erige en la autoridad competente para conocer conjuntamente de los hechos, delimitar las respectivas responsabilidades y en función de la garantía de los administrados, pronunciarse sobre la reparación integral correspondiente.

De esta cuestión, las normas reguladoras del régimen jurídico administrativo deberán determinar con claridad, de forma coherente y plena, los supuestos de actuación no permitidos y, en consecuencia, susceptibles de generar responsabilidad, en especial, la responsabilidad por falta de servicio. Ello constituye una exigencia básica de cualquier sistema de responsabilidad y se relaciona a los ideales de certeza, seguridad jurídica y confianza en la

realización del interés general y el buen funcionamiento de los servicios públicos por parte de los ciudadanos.

Una cuarta función se relaciona con el control de la actividad administrativa. La RPAP se erige, ante todo, como un principio de orden dentro del catálogo de mecanismos de control del poder materializado en el desarrollo de las funciones administrativas y específicamente del buen funcionamiento de los servicios públicos, un indicador directo de su eficacia en la realización de los derechos consagrados desde el bloque de legalidad. Así, la responsabilidad tributa a moldear, configurar y modular la actuación de la Administración pública; exigiendo el establecimiento de estándares de prestación de los servicios públicos que sirven de límite a sus niveles de actuación, bien en función de evitar las condenas indemnizatorias, bien en función a evitar o contrarrestar los daños derivados de la acción administrativa.

Cuando la Administración resulta imputada por la ocurrencia de un resultado lesivo, se ve inmersa en un procedimiento de exigencia que activa un mecanismo revisor del nivel técnico de la actividad administrativa realizada y pueden determinarse los indicadores de eficacia de la función administrativa.

Por último, se debe hacer referencia a la función garantista de la RPAP. La función garantista emana directamente del reconocimiento constitucional de la responsabilidad del Estado y cuenta con asiento en la previsión del Derecho de los particulares de la indemnidad patrimonial, a través del desarrollo de leyes especiales, así como de otras administrativas de naturaleza material, procedimental o procesal. Esta dimensión normativa, relativa a la existencia de un régimen jurídico, no puede comprenderse sin tener en cuenta el valor constitucional de la RPAP y de la aplicación directa y preferente del texto constitucional en sede administrativa, con el objetivo de determinar soluciones de situaciones en conflicto.

A ello ha de señalarse el valor de las cláusulas de RPAP como mecanismo de reacción de los ciudadanos. Desde ese enfoque, la formulación del derecho a reclamar legítima a la víctima en el rumbo de los denominados círculos de garantía del administrado (procedimiento, recursos y proceso). En los dos primeros merece una actuación procedimental en clave de buena

administración procedimental, con todas sus implicaciones y consecuencias. En el último círculo, la víctima merece, por medio del canon de tutela judicial efectiva, acceder a la justicia administrativa, tutelas anticipadas que eviten su revictimización, además de probar la naturaleza y el alcance de las lesiones sufridas a sus derechos.

Como cierre, la víctima merece una decisión judicial justa, congruente y motivada, sin dilaciones indebidas ni errores judiciales, y disfrutar de la ejecución de la decisión; así como de la tutela de sus intereses ante un incumplimiento o un cumplimiento defectuoso de las obligaciones reparatorias contenidas en la decisión judicial. Desde el punto de vista de la reparación, la función de garantía se entrelaza con lo expuesto allí en lo relativo a la función reparadora, siendo su derecho una de las garantías más robustas del diseño que rigen el Estado constitucional de derechos. El administrado lesionado verá en la RPAP una garantía que le permite obtener una reparación integral, de modo que logre su indemnidad patrimonial.

Como cierre de estas ideas, la finalidad garantista reconduce a los anteriores criterios funcionales, integrándolos hacia esta postura. En definitiva, el logro de un adecuado mecanismo de control a través de la exigencia de RPAP, que se concreta en la reparación integral bajo los criterios demarcatorios del régimen jurídico-administrativo, se erige como un baluarte para que la institución constituya una garantía patrimonial de carácter integral. Esta funcionalidad resulta válida tanto para la posición jurídica del administrado, por la reparación integral que su exigencia impone, así como para la Administración, quien identifica sus fallos, acciona en pos de superarlos y no repetirlos, redefiniendo los niveles medios en la calidad de las actividades desarrolladas.

III. La responsabilidad patrimonial de la Administración pública como criterio de sostenibilidad transversal en los ODS.

A los fines de objetivar con criterios medibles el desarrollo sostenible, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, ha formulado diecisiete objetivos, cuya formulación general se despliega en amplios catálogos de acciones y sirven de base a un conjunto amplio de programas

y macro programas de políticas públicas y alianzas de cooperación internacional.

Desde la mirada que ocupan estas líneas, resulta imposible dar cuenta del análisis de cada una de estas líneas y su impacto en las instituciones más relevantes del Derecho Administrativo, como sector de la regulación de la acción administrativa por la cual se concibe la realización de dichas relaciones. Aun así, se puede tomar nota de los criterios que permiten metodológicamente, identificar cada uno de los objetivos de desarrollo sostenible con conceptos e instituciones de estudios y prácticas del Derecho Administrativo.

De tal forma, se pueden establecer al menos ocho líneas de desarrollo de la actividad administrativa, relacionadas con los objetivos de desarrollo sostenibles, como signos de identidad, sin defecto de que los programas y políticas públicas de su implementación, un cúmulo amplio de técnicas del Derecho Administrativo.

En ese orden, una primera línea de desarrollo se atribuye a los conceptos fundamentales de esta ciencia, y en concreto, al Interés público en su relación con las actividades de ordenación y control. En esta línea destacan los objetivos 1 y 2, relativos a poner fin de la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, así como la idea de hambre cero, en pos de lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Una segunda línea destaca por la esencia prestacional previstas en los servicios públicos y relaciones de consumo, en los cuales destacan los objetivos 3, 4, 6, 7 y 12, relativos a Salud y bienestar, en aras de garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades; educación de calidad como garantía de una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; agua limpia y saneamiento, en pos de proveer la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; la energía asequible y no contaminante, en pos de garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos; así como la producción

y consumo responsables, en aras de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Una tercera línea, resulta la relativa a la idea de Buena administración, que se vincula a las acciones positivas y técnicas estímulo con la tutela de los derechos humanos. En ese sentido destacan los objetivos 5, 10 y 16, relativos a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, la reducción de las desigualdades y la paz, justicia e instituciones sólidas, de modo que se promuevan sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

La siguiente línea de desarrollo se relaciona con el empleo público y control de las relaciones empleo en el sector privado, bajo los criterios del objetivo 8, relativos al trabajo decente y crecimiento económico, de modo que se promueva el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Otra línea de desarrollo resulta la relativa al dominio público. Los objetivos 9, 14 y 15, valoran como necesarios el fortalecimiento de la industria, la innovación e infraestructura, de modo que se puedan construir infraestructuras resilientes, promoviendo la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. En esa línea, la conservación y utilización sostenible de los océanos, mares y recursos marinos, así como la vida de ecosistemas terrestres, a fin de gestionar sosteniblemente los boques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

En materia de urbanismo, la idea de ciudades y comunidades sostenibles se proyecta por lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. De la mano de ello, en materia de medio ambiente, el objetivo 13 se concreta las acciones por el clima, que propenden adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Por último, desde la perspectiva del Derecho Administrativo Global, temáticas como el desarrollo de inversiones y la contratación pública internacional encuentran acomodo en la idea del objetivo 17 de lograr

alianzas para lograr los objetivos, de modo se revitalice la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Visto en este panorama, se puede constatar que la actividad administrativa y las técnicas del Derecho Administrativo resultan sustento fundamental de las políticas públicas y los objetivos del desarrollo sostenible. De tal modo, una Buena administración Pública, es, ante todo, una Administración Pública sostenible.

Ahora bien, esta idea de la sostenibilidad en la actuación de la Administración Pública no puede concebirse sino a partir de un ejercicio efectivo de competencias que permitan, en primer lugar, llevar a cabo el ejercicio de potestades públicas que soportan el desarrollo de cada programa de desarrollo sostenible. De tal modo, la atribución de competencias debe asumirse como un nivel básico de responsabilidad, como regla de atribución, que permiten establecer criterios de sostenibilidad a los sujetos que desarrollan actividad administrativa.

En segundo lugar, los criterios de sostenibilidad de unen al canon de legalidad de la actuación de la administración pública, integrándose al amplio estándar de los niveles de la actividad, basados en criterios como la calidad, la eficiencia, y de última ratio, la sostenibilidad. Aunque esta idea comienza a gestarse con mucha fuerza en el ámbito del Derecho Ambiental y la responsabilidad por años ambientales, toda la actividad administrativa ha sido permeada de indicadores objetivos propios de la sostenibilidad, que se anclan de buena manera en el principio de precaución y la actividad preventiva de las Administraciones Públicas en el manejo de los riesgos asociados a la actividad.

De tal modo, la sostenibilidad puede integrarse como un elemento objetivo en la valoración de los niveles técnicos de la actividad, de modo que pueda evaluarse, conforme a la eficiencia, si la actividad administrativa se manifiesta de la forma prevista al estándar de su concepción, o se aleja de esos indicadores. Las variaciones en estos dos extremos pueden modular la imputación de responsabilidad patrimonial tanto por falta de servicio como por riesgo.

Ahora bien, si esto se pone en la dirección del análisis de los objetivos de desarrollo sostenible, tanto en la faceta preventiva de la responsabilidad por riesgos, como en la faceta de control de la responsabilidad por falta, se puede determinar un despliegue transversal del principio de responsabilidad en todas las actividades administrativas que sustentan el desarrollo de los objetivos de desarrollo sostenible, por lo cual, una actividad administrativa responsable sustenta las bases de una actividad administrativa sustentable.

En especial, desde la perspectiva del análisis del objetivo 16 relativo a la paz, justicia e instituciones sólidas, de modo que se promuevan sociedades justas, pacíficas e inclusivas, la responsabilidad juega un rol garante en las dinámicas del Estado con los ciudadanos. De tal forma, la garantía de los derechos, tanto a nivel procesal como procedimental, así como la protección patrimonial en el ámbito reparatorio resultan ideas que van incluidas en la idea de la justicia, la inclusividad. De igual modo, las instituciones sólidas a los efectos del Derecho Administrativo resultan instituciones que desempeñan bajo la idea de una buena administración, responsables y, en definitiva, sustentables.

IV. Hacia una actividad administrativa responsable y sostenible en Cuba.

Con miras en la anterior, se debe dejar por sentado que una práctica responsable de la actividad administrativa cubana debe asociarse necesariamente hacia dos polos complementarios, uno a nivel básico, sobre el cual se ha perdido la necesaria incidencia, y otro hacia un nivel técnico, donde radica el epicentro de los debates de los juristas con mayor frecuencia.

Como punto de partida, desde un criterio organizacional de la actividad administrativa, la RPAP debe desempeñar un rol activo en la promoción de la ética de la responsabilidad (Irurzun, 2010). Es menester moralizar a los sujetos que desarrollan la función administrativa conforme a las buenas prácticas, los códigos de ética de la función pública, los estatutos diversos de derechos, deberes y garantías de los ciudadanos en cada actividad administrativa, con especial énfasis en los servicios públicos.

Tales exigencias pueden motivar una mayor concentración por objetivos y resultados, eliminando la desidia, el desinterés y los malos tratos que hoy perciben los ciudadanos en reiteradas ocasiones. En esta proyección ética puede incidir favorablemente la articulación del principio de transparencia administrativa, que obligue al personal al servicio de la actividad administrativa a actuar conforme a los cánones de las buenas prácticas, bajo la lupa de la sociedad, no ya como un sujeto que recibe información de los resultados, sino como un actor activo en el desarrollo de la propia actividad, a partir de su colaboración y control. Esta cuestión se relaciona con el derecho de acceso a la información, cuyo reconocimiento constitucional en 2019 puede resultar una herramienta en la búsqueda de la referida moralidad de la función administrativa, llegando a comprometer incluso la imputación de la RPAP, por su denegación o acceso de forma contraria a lo establecido en la Constitución, y su futura ley de desarrollo.

De igual modo, la RPAP debe devenir herramienta en la educación constante del personal que desarrolla la función administrativa, a partir de su sensibilización e implicación con los procesos y características de la función administrativa. Estas cuestiones pueden lograrse desde técnicas como la gestión y planificación de riesgos, en cuya planeación no se vislumbran como tendencia los riesgos asociados a la generación de daños y perjuicios.

El enfoque que hoy se asume desde el sistema de prevención de riesgos, en lo fundamental se soporta en los indicadores del sistema de control interno dirigido metodológicamente por la Contraloría General de la República, cuyos procedimientos permiten incluso determinar los daños al presupuesto del Estado. Sin embargo, los sistemas de prevención y control se esfuerzan más en el control posterior, con técnicas como la inspección, la auditoría y la supervisión que, en métodos para la prevención, cuyo manejo se limita a planos formales de planes de prevención que no se advienen a la realidad de cada actividad administrativa.

Por ende, el enfoque de prevención resulta en muchos casos un formalismo administrativo, sin utilidad práctica y no una herramienta al servicio de la función administrativa. En ello se limita aún más el enfoque de prevención de daños, pues las posibles manifestaciones de los riesgos propios de la

actividad no se tipifican como faltas que generan RPAP, y la insuficiencia en la caracterización del riesgo administrativo hace que se generen daños de forma reiterada, sin que se hayan tomado las acciones precautorias suficientes. Implicar al personal en la evaluación del riesgo de forma activa desde el enfoque de la RPAP puede conducir a planes de prevención de riesgos atendidos a las características de cada actividad.

Como resultado se constata que ni financiera ni materialmente, por medio del sistema presupuestario o de seguros, las Administraciones públicas cuentan con mecanismos previstos para hacer frente a las obligaciones del deber de responder por los daños sufridos por las personas a consecuencia de la actividad. Este hecho se hace más profundo si se tiene en cuenta que la actual regulación del seguro para choferes profesionales, en lo relativo a su aplicación al personal al servicio de la Administración Pública, pende de la obligación del chofer de asegurarse, desvirtuando su especial vínculo con la función administrativa. Resulta necesaria la previsión, desde el presupuesto del Estado, de partidas para el aseguramiento financiero y material de las obligaciones de reparación que puedan surgir. De igual modo, dadas las limitaciones que la propia concepción del presupuesto pueda generar y las situaciones económicas que en un sentido práctico pueda tener cada actividad, puede valorarse la necesidad de modificaciones presupuestarias con tales fines, o de la previsión de un seguro de RPAP para los sujetos que desarrollan la actividad administrativa. Las propuestas enunciadas no son excluyentes entre sí y, por el contrario, propenden a un enfoque integral del aseguramiento financiero de la RPAP.

En otro orden, los mecanismos de evaluación del desempeño deben contener las posibles incidencias que sobre la organización administrativa puedan generar las obligaciones reparatorias que surjan sobre la base de las faltas de servicio del personal, cuestión que se refuerza con un diseño de acciones de regreso contra el personal, en el caso en que se estime por su imputación por su carácter externo al servicio.

En una segunda línea, desde un enfoque funcional como objeto de la imputación, la reforma del régimen jurídico de la RPAP debe pronunciarse por reconocer la imputación tanto por supuestos de actividades formales, materiales e inactividad, desplegando su actuación a todos los niveles

territoriales del poder político, con especial énfasis en los municipios, a donde se han dirigido las mayores competencias de ejecución de la actividad administrativa. En esa dinámica se incluye la imputación a los sujetos que obran de forma indirecta bajo la legitimación de algún título habilitante. La clave de la actividad administrativa responsable desde esta perspectiva funcional se articula a la configuración de su sistema desde un estándar bifronte, que asuma tanto a la RPAP por falta como a los supuestos sin falta, brindando cabida a todos los supuestos de daños.

Por último, resulta preciso hacer alusión a los denominados sectores de referencia, una idea propia de la revolución científica del Derecho administrativo, de la cual se han tomado en sus particularidades, principios y técnicas para su extensión a todo el sistema de Derecho administrativo. Acuñada por la doctrina alemana (Schmidt-Assmann) la idea de analizar aquellos sectores de la actividad administrativa que mayor desarrollo social y jurídico han experimentado en las últimas décadas ha servido para extender sus buenas prácticas y técnicas al resto de sectores.

A día de hoy, cuando se asumen los sectores de referencia del Derecho administrativo se hace necesario entender que la RPAP ha de adaptarse a la propia dinámica de dichos sectores como uno de los sistemas de técnicas más complejos y relevantes de la actividad administrativa, el urbanismo, la actividad médica, la actividad administrativa ambiental, los servicios en red (transporte, electricidad, gas, agua,) y los servicios de telecomunicaciones, son ámbitos cuyo desarrollo vertiginoso en los últimos años ha exigido, por técnicas como la regulación, una adaptación constante de la actividad administrativa. Los adelantos de la ciencia y la técnica, de igual modo han mutado hacia nuevas manifestaciones de instituciones como el procedimiento administrativo electrónico, con la regulación de sus contenidos en el entorno de la denominada revolución numérica, llegándose al debate incluso acerca de si los códigos y algoritmos poseen relevancia jurídica.

Con estas miradas hacia la perspectiva comparada, desde el pensamiento del Derecho administrativo cubano hoy se precisa la identificación de los sectores de referencia de la actividad administrativa cubana. En ese orden, por su relevancia social y sus eventuales riesgos asociados a tales

actividades, la actividad médica constituye un punto de partida para la configuración de un sector de referencia en la exigencia de RPAP. Los actos médicos en las diversas etapas de diagnóstico, tratamiento, intervenciones quirúrgicas, terapias de rehabilitación y periodos de recuperación tendencialmente son objeto de supuestos de responsabilidad por falta (iatrogenia) o de responsabilidad por riesgos (infecciones nosocomiales, exceso en el consentimiento informado, error en la detección de malformaciones congénitas).

Un segundo sector de relevancia para el desarrollo de la RPAP en el contexto cubano es la actividad urbanística, a pesar de que no presenta un régimen jurídico que regule supuestos de RPAP. Por su relevancia, el urbanismo constituye un sector de la vida social donde se generan constantemente restricciones al *ius edificandi* de los particulares. Los supuestos de concepción de planes urbanísticos, así como sus modificaciones, pueden generar RPAP a partir del cese de expectativas legítimas. De igual modo, las técnicas de control previas (autorizaciones por sobre todas) y posteriores (inspección por sobre todas), pueden generar hechos de RPAP por su falta de tramitación, su denegación improcedente o su anulación posterior, que conllevan a la demolición de lo edificado o limitaciones al derecho de edificar, que se materializan en pérdidas de oportunidades. Desde el punto de vista de la gestión del riesgo, la actividad urbanística puede comprometer su RPAP por la falta de caracterización y manejo de riesgos asociados a obras públicas o donde la Administración urbanística debió limitar su uso, acceso o desplazamiento cercano, que trae como resultado los derrumbes de edificaciones.

La actividad administrativa medioambiental es uno de los sectores de referencia de la RPAP y una tendencia de acciones colectivas para su defensa. Desde la perspectiva del régimen jurídico cubano, técnicas de control como las licencias ambientales y la evaluación del impacto ambiental distan de una perspectiva de exigencia de RPAP, siendo el único sistema de responsabilidad ausente en la Ley del Medio Ambiente, pues incluye la responsabilidad penal, civil y sancionadora. Las dimensiones medioambientales se vinculan directamente a los usos de bienes de dominio público, cuyos excesos merecen la exigencia de RPAP. En tal sentido, factores como el control del ruido ambiental, la regulación del tratamiento y

producción de sustancias peligrosas, el control y la caracterización de riesgos biológicos desencadenantes de virus o pandemias globales como el Covid-19 (conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública), o la permisión de actividades peligrosas sobre recursos naturales como el agua en supuestos como la explotación *of short*, constituyen técnicas de ordenación y control sobre las cuales el enfoque precautorio pensado en la RPAP aún resulta insuficiente. De igual modo, los riesgos asociados a la inocuidad alimentaria, el manejo de organismos genéticamente modificados y el uso de transgénicos son ámbitos donde las aludidas técnicas no prevén supuestos de RPAP, tanto por la falta en la caracterización y el tratamiento de los riesgos como por el manejo de sus posibles manifestaciones (Toledo y Canóvas, 2020).

En igual sentido, se denota la necesidad de fortalecer la exigencia de RPAP en los procedimientos de selección de contratistas y de obtención de ayudas públicas, que hoy en día comienzan a establecerse en el marco de interacción de los nuevos actores económicos con el sector público. Los supuestos de RPAP pueden generarse por las irregularidades en la tramitación del procedimiento, tanto por su contenido como por la forma o los términos para su desarrollo, llegando a poner a algún interesado en el procedimiento en desventaja por sobre otros, con la generación de daños por los gastos de presentación de proyectos o los relativos a la pérdida de oportunidad, frustrada por su no selección por motivos imputables a los responsables de la tramitación del procedimiento.

Un último sector de referencia a destacar para el desarrollo de la RPAP se relaciona con los servicios públicos que generan un mayor tracto económico, denominados en otros contextos Servicios Económicos de Interés General (SEIG). En este sentido, si bien algunos sectores como la energía eléctrica y las comunicaciones han regulado determinados supuestos de RPAP, aunque con evidentes limitaciones, otros, por el contrario, no han definido supuestos de generación y procedimientos de exigencia, como el gas, el agua o el transporte en sentido general –a excepción de una regulación de transporte de cargas por ferrocarriles–. En particular, el transporte terrestre por carretera resulta un ámbito donde la articulación pública y privada, a partir de títulos habilitantes para la gestión indirecta de la actividad por parte

de actores económicos no estatales, genera un amplio espectro de posibilidades de daños y perjuicios.

En general, la idea de los sectores de referencia puede tributar a la sistematización de las ideas que hoy animan el desarrollo de la actividad socioeconómica en Cuba, a la cual el Derecho administrativo no puede estar ajeno y donde la RPAP necesita erigirse como una garantía de cabal eficiencia en la protección de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Tales ideas van asociadas a una relación entre el sector público y el perfeccionamiento de su régimen de organización administrativa, con el sector privado y su sumisión al régimen jurídico administrativo cuando materialmente desarrollen funciones públicas.

Referencias

Alonso García, R. (2016). Treinta Años de Ius Publicum Commune Europeo en España. *Revista de Administración Pública*, (200), 341-360.

Barnes, J. (2015). *Transformaciones (científicas) del derecho administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo. Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo*. Editorial Derecho Global - Global Law Press.

Cobrerros Mendazona, E. (2016). La pertenencia a la Unión Europea y su Repercusión en la Responsabilidad Patrimonial. *Revista de Administración Pública*, (200), 315-339.

Del Piazzo, C. E. (2015). Despliegue del principio de responsabilidad en el Estado Constitucional de derecho. *Revista de Derecho Público*, (47), 29-33.

Irurzun Montoro, F. (2010). Ética y responsabilidad en la Administración Pública. *Documentación Administrativa*, (286-287), 79-111.

Legaz y Lacambra, L. (1951). El Estado de Derecho. *Revista de Administración Pública*, (6), 26-41.

- Mantilla Correa, A. (2020). La responsabilidad patrimonial del Estado: una primera lectura general del artículo 98 del texto constitucional cubano de 2019. En F. Lledó Yagüé, I. Benítez Ortúzar y J. Mendoza Díaz (Dir.), *Garantías de los Derechos en el nuevo panorama Constitucional cubano* (pp. 299-324). Dykinson.
- Mir Puigpelat, O. (2002). *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, 1ª edición. Civitas.
- Quezada, F. (2020). Una aproximación crítica a la comparación de Derechos Administrativos. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, (1), 7-28.
- Rouyere, A. (2001). Responsabilité et principe de précaution. En Giles Darcy (dir.), *Vers de nouvelles normes en Droit de la Responsabilité Publique. Actes du colloque organisé les 11 et 12 mai 2001* (pp. 236-241). Sénat.
- Scarciglia, R. (2018). *Métodos y comparación jurídica*. Dykinson.
- Schmidth- Asmann, E. (2012). Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. En J. Barnes (Dir.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo* (pp. 80-84). Global Press.
- Toledo Barrios, Y. y Cánovas González, D. (2020). Desafíos de la responsabilidad administrativa ambiental en Cuba. *Revista Derechos en Acción*, (17), 710-742.
- Tribunal Supremo Popular, Instrucción N° 245 de 2019, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria N° 9, de 21 de junio de 2019 (GOC-2019-511-EX9).
- Vergara Blanca, A. (2016). Derecho Administrativo y Método Jurídico. El rol de la doctrina”, en *Thēmis-Revista de Derecho*, (69), 13-25.

Capítulo 12. Derecho a la Educación en Género y Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Marco de Agenda 2030

Dra. María Guadalupe Ñeco Reyna
Benemérita Escuela Normal Veracruzana
“Enrique C. Rébsamen”

Doctoranda. Celita Isabel Pinos Rodríguez
Benemérita Escuela Normal Veracruzana
“Enrique C. Rébsamen”

Dr. Reynaldo Castillo Aguilar
Benemérita Escuela Normal Veracruzana
“Enrique C. Rébsamen”

I. Introducción

En este capítulo se analizan el derecho a la Educación en Género y las políticas públicas de Derechos Humanos elevados a rango constitucional desde la reforma, de junio de 2011 en México. Ante este cambio, la sociedad mexicana está viviendo reajustes culturales, políticos, económicos, sociales y educativos, que generan procesos de transformación, sobre todo porque se sustentan en la comprensión de que la Educación es un derecho que debe operar como punto de partida para poner en marcha las políticas educativas con enfoque de género.

Las políticas nacionales e internacionales se fundamentan en la idea que la igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Si se facilita a las mujeres y niñas igualdad en el acceso a la educación, atención médica, un trabajo decente y representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, se impulsarán las economías sostenibles y se beneficiará a las sociedades y a la humanidad en su conjunto (Hernández, 2006).

Por otro lado, y en el Marco de la Agenda 2030 y sus 17 objetivos de Desarrollo Sostenible propuesta por la ONU, en su objetivo número 5 Igualdad de Género, se enfoca en lograr la igualdad de género y empoderar

a todas las mujeres y las niñas. Ante ello, es necesario precisar, que si bien se han producido avances a nivel mundial con relación a la igualdad entre los géneros a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (incluida la igualdad de acceso entre niñas y niños a la enseñanza primaria), las mujeres y las niñas siguen viviendo discriminación y violencia en todos los lugares del mundo.

En el marco de este objetivo, la meta 5.6 pretende asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos, según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. En este orden, el indicador 5.c enfatiza aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles. Finalmente, el indicador el 5.c.1 hace referencia a la proporción de países con sistemas para el seguimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y la asignación de fondos públicos para ese fin.

Estos tratados y recomendaciones internacionales son retomados por el Gobierno Federal y los estatales de México, sirviendo de base en la administración pública federal (APF) y la administración pública estatal (APE) y su concreción en los respectivos planes de desarrollo. Ya como ordenamientos jurídicos nacionales deben ser observados por las entidades de la administración pública, entre ellas las instituciones de educación superior, dentro de las cuales se encuentra la Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”, reconocida como una institución de educación superior especializada en la formación de docentes.

El objetivo de esta investigación es identificar las percepciones que el profesorado normalista tiene al respecto del derecho a la Educación en género y políticas públicas de Derechos Humanos, en el Marco de la agenda 2030, así como mostrar un panorama sobre el conocimiento y cómo se viven los ejes estratégicos de la APF y APE: igualdad entre mujeres y hombres, no discriminación y derechos humanos en la Normal Veracruzana, utilizando para esta la aproximación metodológica cualitativa con un método fenomenológico-hermenéutico, el cual permite un acercamiento al fenómeno.

Desde su postura, Van Manen (2003, p.189) expresó:

La fenomenología en educación no es simplemente un "enfoque" del estudio de la pedagogía, no se limita a ofrecer simples descripciones o explicaciones "alternativas" de los fenómenos educacionales, sino que las ciencias humanas apuestan a recuperar de forma reflexiva las bases que, en un sentido profundo, proporcionan la posibilidad de nuestras preocupaciones pedagógicas con los estudiantes.

Que permitan poner en perspectiva las necesidades de formación y capacitación, actualización a la planta docente respecto de temas de igualdad entre hombres y mujeres, reconociendo el Derecho a la Educación en Género y Políticas Públicas de Derechos Humanos, de igual forma la implementación de esta formación en su ejercicio profesional docente.

II. Del Derecho a la Educación

En México, el Artículo 1° de la Constitución, establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Para dar cumplimiento a lo mandatado en la Constitución sobre el tema de los derechos humanos, la Ley General de Educación en el Artículo 3° a la letra dice:

[...] La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva [...] el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

[...] Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral.

Por lo anterior, es indispensable que se transversalice la perspectiva de género en todos los ámbitos de la administración pública y para este caso, en el sector educativo, para garantizar como tal, una igualdad sustantiva y formar así a las futuras generaciones de mexicanos para una sociedad más justa e incluyente.

Adicional a lo anterior, dicha Ley en su artículo 8 establece lo siguiente:

El Estado está obligado a prestar servicios educativos con equidad y excelencia. Las medidas que adopte para tal efecto estarán dirigidas, de manera prioritaria, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual o prácticas culturales.

Finalmente, la Ley en su artículo 9 estipula lo siguiente:

Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones: establecer políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género, para [...] ejercer su derecho a la educación.

2.1. Del Derecho a la Educación en Género

A nivel internacional, de la Plataforma de Acción de Beijing y de los documentos finales de sus conferencias se desprenden dos indicadores, los cuales son: 5.6.1 Proporción de mujeres de entre 15 y 49 años que toman sus propias decisiones informadas sobre las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva y 5.6.2 Número de países con leyes y reglamentos que garantizan a los hombres y las mujeres a partir de los 15 años de edad un acceso pleno e igualitario a los servicios de salud sexual, reproductiva, a la información y educación al respecto.

El feminismo es una corriente de pensamiento, un movimiento social, que defiende la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Con el propósito de poner de visible las desigualdades que existen entre mujeres y hombres las investigadoras feministas introducen el concepto de género Lagarde (2016), enuncia que el feminismo propone un ideario, una utopía un deseo de transformar las sociedades en sociedades vivibles para mujeres y hombres. Un ideario de libertad, de integridad para las mujeres, de posibilidad de desarrollo. El feminismo es universal. Identifica las diferencias, pero se propone las mismas metas.

El concepto de Desarrollo Humano preserva el principio de igualdad entre personas: no importa su clase, sexo, religión, etnia. La igualdad mujeres y hombres significa que ambos tienen el mismo valor como personas y, por tanto, deben tener los mismos derechos y oportunidades. Esto no significa que no existan diferencias entre ambos. Mujeres y hombres no son idénticos. El reconocimiento y valoración de la diferencia es esencial al principio de igualdad. Las personas, tal como lo señala el artículo 1ero de la constitución, debemos tener los mismos derechos y este es un principio universal.

En el Informe de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, punto B. Educación y capacitación de la mujer, artículo 69 se especifica lo siguiente:

La educación es un derecho humano y constituye un instrumento indispensable para lograr los objetivos de la igualdad, el desarrollo y la paz (...) La igualdad de acceso a la educación y la obtención de educación son necesarias para que más mujeres se conviertan en

agentes de cambio. La alfabetización de las mujeres es importante para mejorar la salud, la nutrición y la educación en la familia, así como para habilitar a la mujer para participar en la adopción de decisiones en la sociedad (Beijing, 1995, p. 27).

Por su parte, en México se cuenta con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada el 2 de agosto de 2006, con una última reforma el 14 de junio de 2018, la cual en su Artículo 1 a la letra dice:

La presente Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional (p. 4).

Desde luego la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que se publicó en el 2007 y su última modificación se realizó en el 2020 señala que:

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Párrafo reformado DOF 20-01-2009 Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana.

Socialmente se han asignado roles y estereotipos de género que limitan un desarrollo sano y armónico como personas y parte de una sociedad, éstos se imponen por patrones culturales y de crianza, respondiendo al momento histórico desde el cual se mire, sin embargo, es necesario reconocer que han sido heredados de una generación a otra.

En este marco analítico y reflexivo, es urgente formar a las nuevas generaciones de ciudadanos en los temas relativos a la igualdad entre mujeres y hombres. La educación y la escuela tienen una responsabilidad social y pedagógica que asumir al respecto, aunque cada día hay una gran necesidad de espacios de formación, es necesario focalizar a quienes se forman para ejercer la docencia en los niveles de educación básica, toda vez que así se podrán multiplicar los esfuerzos y avanzar con ello en el logro de la igualdad sustantiva.

La Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen” con la finalidad de desarrollar en el profesorado una visión y prácticas docentes con perspectiva de género, incluso que vayan más allá, es decir que se encuentren en condiciones de implementar en su vida personal y laboral la igualdad sustantiva, a través de acciones afirmativas y sobre todo en la formación de los futuros formadores de la educación básica.

III. De las Políticas Públicas y los Derechos Humanos

La situación actual respecto a la desigualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida cotidiana ha generado brechas significativas de género, además, de violencia en sus diferentes tipos y modalidades, discriminación, vulnerando con ello los derechos humanos. Lo anterior, no resulta visibilizado y menos atendido por la sociedad en general. Sin embargo, solo una minoría del sector, comúnmente constituido por mujeres, es quién se ha dado a la tarea de exigir condiciones y oportunidades igualitarias (López y Sierra, 2001).

Además de ello, el 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países, hasta llegar a los 189 Estados Parte.

La Convención fue la culminación de más de 30 años de trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, órgano creado en 1946 para seguir de cerca la situación de la mujer y promover sus

derechos. La labor de la Comisión ha coadyuvado a poner de manifiesto todas las esferas en que a la mujer se le niega la igualdad con el hombre. Estos esfuerzos en pro del adelanto de la mujer han desembocado en varias declaraciones y convenciones de las cuales la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es el documento más amplio y fundamental (Madrid, 2006).

Es así como surge la Convención internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en Brasil en Belém do Pará el 9 de junio de 1994, donde los estados, reconocen el respeto irrestricto a los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Siguiendo a (Murguialday, 2001) se ha sido confirmado en instrumentos internacionales y regionales, que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. La violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

En este trabajo se tiene como eje rector la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 estados miembros que la suscribieron. Así pues, se erige como guía de referencia para el trabajo de la institución en pos de esta visión durante los próximos 15 años; establece una ruta y con ello una oportunidad histórica para América Latina y el Caribe, ya que incluye temas altamente prioritarios para la región.

El conocimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) asociados a esa Agenda ayuda a evaluar el punto de partida de cada país y a analizar y formular los medios para alcanzar esta nueva visión del desarrollo sostenible, que se expresó de manera colectiva y quedó plasmada en la Agenda 2030.

En esta agenda, el Objetivo 5 Igualdad de Género, pretende lograr la

igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas a través de metas e indicadores. En este orden, recuperamos los siguientes:

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos públicos y privados, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

IV. Metodología

La aproximación metodológica que se utilizó en este estudio se sustenta en el paradigma fenomenológico y hermenéutico, dada la naturaleza social del tema objeto de estudio, en el enfoque cualitativo y se circunscribe a un estudio exploratorio. Este abordaje metodológico interpretativo se selecciona cuando el propósito es examinar la forma en que las personas perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados (Punch, 2014; Lichtman, 2013; Morse, 2012; Encyclopedia of Educational Psychology, 2008; Lahman y Geist, 2008; Carey, 2007, y De Lyser, 2006).

Además, el enfoque cualitativo es recomendable cuando el tema del estudio ha sido poco explorado o no se ha hecho investigación al respecto en ningún grupo social específico (Marshall, 2011 y Preissle, 2008); es por ello por lo que, indagando, hasta el momento no había investigación que sustente los saberes del profesorado normalista sobre género, perspectiva de género y derechos humanos en la educación.

El método utilizado fue el fenomenológico – hermenéutico implementado en tres fases, las cuales son: la observación y a quienes se observó (construir un bosquejo del problema), pensar (identificar, delimitar y seleccionar el problema objeto de transformación o solución) y actuar (diseñar acciones para resolver problemáticas e implementar mejoras), las cuales se dan de

manera cíclica, una y otra vez, hasta que todo es resuelto, el cambio se logra o la mejora se introduce satisfactoriamente (Stringer, 1999).

Lo que se busca con un estudio cualitativo de esta naturaleza es obtener datos (que se convertirán en información) de personas, seres vivos, comunidades, situaciones o procesos en profundidad; en las propias formas de expresión de cada persona. Al tratarse de personas, los datos que interesan son conceptos, percepciones, imágenes mentales, creencias, emociones, interacciones, pensamientos, experiencias y vivencias manifestadas en el lenguaje de quienes participan, ya sea de manera individual, grupal o colectiva (Martínez, 2014).

La población estuvo integrada por 48 docentes que accedieron a participar y que laboran en las 5 licenciaturas que se ofertan actualmente en la escuela normal. El instrumento de recolección de los datos que se utilizó para el profesorado fueron cuatro grupos focales que se trabajaron en formato virtual y los formularios de Google para los participantes que no pudieron estar presentes. Dentro de los supuestos hipotéticos, se precisa, qué en efecto, la planta docente desconoce sobre estos ejes estratégicos y su actuar no se apega a leyes y/o protocolos establecidos y en muchas ocasiones ni a los derechos humanos fundamentales.

De las unidades de análisis del proceso cualitativo se retomaron: significados que son los referentes lingüísticos que utilizan los actores humanos para aludir a la vida social como definiciones, ideologías o estereotipos, pueden ser compartidos por un grupo y se convierten en reglas y normas; prácticas, al ser una unidad de análisis conductual que se refiere a una actividad continua, definida por los miembros de un sistema social como rutinaria y de episodios, que implican sucesos dramáticos y sobresalientes, como es el caso del centro, los casos de violencia de género principalmente, se menciona que se tuvo un rol con participación moderada, es decir, se participó en algunas actividades, pero no en todas.

En el surgimiento de unidades de análisis se codificaron los datos para tener una descripción más completa de éstos, se resumieron, se eliminó la información irrelevante y se realizaron análisis cuantitativos elementales. La codificación tuvo dos niveles: en el primero (codificación abierta), se

codificaron las unidades (datos en bruto) en categorías; en el segundo, se compararon las categorías entre sí para agruparlas en temas y buscar posibles vinculaciones.

Cuando consideramos que un segmento o unidad era relevante en términos del planteamiento, de representatividad de lo que expresaron las personas participantes, se extrajo como un potencial ejemplo de la categoría o de los datos, así conforme se revisaron nuevos segmentos de datos y se volvieron a revisar los anteriores (comparación constante), se continuó conectando conceptualmente unidades y se generaron más categorías, consolidando las anteriores, así se determinaron las categorías.

Un fundamento inicial fueron los referentes bibliográficos, por ejemplo, sobre género, de perspectiva de género lo que establece la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), y la Comisión Nacional Derechos Humanos (CNDH).

De la caracterización de los participantes en la investigación, corresponde con las 5 licenciaturas que se ofertan en la BENV situación que permiten al profesorado de la institución, diversificar la aplicación del conocimiento en una o más licenciaturas.

Tabla 1.

Caracterización de los participantes por sexo y licenciatura.

Licenciatura	Mujeres	Hombres	Sin contestar
Preescolar	18	0	4
Física	3	4	
Especial/inclusiva	5	1	
Primaria	5	1	
Telesecundaria	1	1	
Imparten cátedra en más de una licenciatura	4	1	
Total	36	8	

Nota. Elaboración propia.

El hecho que resalta en la licenciatura de Educación Preescolar sean 18 mujeres y ningún hombre obedece a que el nivel de preescolar se ha caracterizado por una fuerte feminización de la planta docente, dando un total de participación de 36 mujeres y 8 hombres.

V. Resultados

Se cuenta con amplios resultados derivados de los grupos focales, para efectos de esta publicación se muestran solo algunos por cuestiones de espacio y por considerarlos relevantes es importante mencionar que, ante esta investigación, se pudo detectar un amplio abanico de reflexiones por parte del profesorado de la BENV. Muchos coinciden en la importancia de formarse en género, reconociendo como un factor relevante en la posibilidad de crear relaciones de sana convivencia entre el profesorado y el alumnado; convivencia que parta de valores como la solidaridad, tolerancia y respeto de los Derechos Humanos.

5.1. Categoría: *Definición del concepto de “género”.*

Otras respuestas apuntalan a formarse en género porque permite lograr la igualdad, la equidad, la no discriminación (en cualquiera de sus formas); además de visibilizar y prevenir la violencia de género (GPOF1).

Los docentes que definieron el concepto de género como rol de género, patrones de comportamiento socialmente aceptados para las mujeres y los hombres; la expresión pública de la identidad de género (GPOF2).

Dos mujeres lo definen como identidad de género (el cual, define el grado en que cada persona se identifica como masculina o femenina o alguna combinación de ambos). Tres, como identidad sexual, de los cuales dos son mujeres y una persona no especifica su sexo, siete lo definen como dimorfismo, de los cuales uno es hombre y seis son mujeres (GPOF3).

Dos personas lo ubican como identidad de género, como en rol de género, catorce docentes no lo definen con claridad, siendo 9 mujeres, 4 hombres, uno no especifica sexo, una mujer menciona que desconoce el concepto de género y dos no contestaron a la pregunta, siendo una mujer y una persona no especifica sexo (GPOF4).

5.2. Categoría: *¿Qué atiende la perspectiva de género?*

En este grupo focal se muestran algunas de las respuestas que se englobaron en: equidad, desigualdad e igualdad, combinaciones de las anteriores como: Igualdad/Inclusión, Igualdad/Exclusión/ Igualdad/Equidad,

Igualdad/Discriminación, No definen con claridad, mencionan que desconocen el enfoque de perspectiva de género (GPOF1).

Muchos de los participantes definen el concepto de género como rol y los que no lo definen con claridad, señalan términos relacionados con la igualdad o la visibilización de la exclusión. Aquellos que no lo tienen claro mencionaban su interés en saber al respecto (GPOF2).

Tabla 2.

Respuestas clasificadas por sexo (H: Hombre, M: Mujer, S: Sin especificar sexo).

Equidad			Desigualdad		Igualdad		Igualdad / Inclusión		Igualdad / Equidad		Igualdad / Discriminación		Igualdad / Exclusión / Prevención de la violencia		No define con claridad		Desconoce el concepto		
H	M	S	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	S	H	M
2	6	1	0	1	1	3	0	2	2	3	1	0	0	1	3	16	2	1	3

Nota. Elaboración propia.

5.3. Categoría: *¿Considera importante como persona contar con una formación en género?*

La mayoría de los participantes afirman que sí consideran como personas el tener una formación en género, mientras que dos mujeres afirman que es importante formarse en género; una mujer no define con claridad sus razones y un hombre no reconoce como necesaria la formación en género, para tener mejores relaciones (GPOF3).

Las razones del por qué consideran importante como personas contar con una formación en género fueron tan diversas, no fue posible clasificarlas en una sola categoría, ya que sólo dos personas coinciden, el resto explica sus razones de manera multifactorial; por tanto, se consideran importante reconocer cuántos no supieron que responder ante esto.

5.4. Categoría: *¿Qué entiende por "derechos humanos"?*

Los comentarios de los participantes permiten visualizar “tienen alguna noción del concepto de Derechos Humanos”, esto porque en sus respuestas mencionan algunas características que entran en la definición

de dicho concepto; tanto para los participantes que “tienen cierta noción de algunos ejemplos que engloban el concepto de Derechos Humanos” mencionan:

“Garantías individuales, a lo que todos y todas las personas tienen derecho y otros más que están en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (GPOF3).

Para este concepto hubo una gran participación teniendo distintas definiciones tales como Define a “grosso modo” el concepto de Derechos Humanos, algunos tienen cierta noción del concepto de Derechos Humanos y tienen cierta noción por lo que hace a una definición del concepto de Derechos Humanos (GPOF4).

5.5. Categoría: *La Educación en derechos humanos en la formación de los docentes*

Para esta categoría el abanico de participación fue tan amplio, que las preguntas se clasificaron en diversas subcategorías que se combinaron entre sí.

La mayoría de los docentes mencionan que los Derechos Humanos deberían estar incluidos en la formación de los futuros docentes de Educación Básica “como parte de la preparación profesional del alumnado y por congruencia en el actuar docente” (GPOF1).

Algunos docentes no definen con claridad su respuesta, dos mujeres y un hombre no contestaron ante la pregunta de por qué los derechos humanos deberían estar incluidos en la formación de los futuros docentes en la Educación Básica (GPOF3).

En general, se puede apreciar que la mayoría del profesorado contestó que “tiene cierta noción del concepto de Derechos Humanos”, mientras que solo una minoría denota tener un conocimiento más claro de una Educación con enfoque de Derechos Humanos.

VI. Conclusiones

Para finalizar es importante mencionar que, con esta investigación, ahora se cuenta con un panorama sobre el conocimiento y cómo se viven los ejes estratégicos de la APF y APE: sobre igualdad entre mujeres y hombres. Se destaca la falta de información sobre la perspectiva de género y el Derecho a la Educación en Derechos Humanos en la comunidad normalista. Se alcanzó el objetivo al identificar las percepciones que el profesorado normalista tiene al respecto del derecho a la educación en género y políticas públicas de Derechos Humanos, en el Marco de la agenda 2030.

La información obtenida denota la gran urgencia de intervención en temas de igualdad entre hombres y mujeres, violencia en sus diferentes tipos y modalidades, discriminación por diversas razones, así como el conocimiento de los derechos humanos y su ejercicio en la práctica docente para generar aulas inclusivas y ambientes de aprendizajes.

Finalmente, la importancia de formarse en género permite además de contar con conocimientos sobre el tema y empoderar al profesorado con una visión amplia de la perspectiva de género, de la prevención de la violencia (en cualquiera de sus tipos y modalidades) y en materia de Derechos Humanos y de igualdad sustantiva.

La realización de este tipo de trabajos permite visibilizar las áreas de oportunidad que se tienen en la BENV para trabajar en la capacitación y actualización en estos temas para toda la comunidad de la Escuela Normal Veracruzana, y sobre todo atender las recomendaciones de la AGENDA 2030 en sus objetivos de desarrollo sostenible, entre otras cosas:

- ✓ Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas a través de metas e indicadores, para este diplomado recuperamos los siguientes:
- ✓ Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- ✓ Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las

niñas en los ámbitos públicos y privados, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

- ✓ Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

Algunas de las limitaciones en la realización del estudio, obedecieron a la situación de la pandemia, ya que las entrevistas que se habían proyectado por realizar ya no pudieron darse y se debió ajustar a la realización de los grupos focales en formato virtual, apoyada con los formularios en línea, los tiempos para coincidir en los grupos focales, también debieron ajustarse a los tiempos de disponibilidad de las y los participantes.

Sin embargo, se hicieron las adecuaciones para poder cerrar este trabajo investigativo, que sirve como detonador de un sinfín de proyectos y acciones sustantivas que permitan la incorporación de manera lenta pero segura, la perspectiva de género y la profesionalización del profesorado con un enfoque de Derechos Humanos y de políticas públicas que recupere la mirada de la Pedagogía Humanista y Crítica en la Educación Normal.

Referencias

Beijing (1995). *Informe de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, punto B. Educación y capacitación de la mujer*. Recuperado de: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S>.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2015). *Informe de actividades del 1º de enero al 31 de diciembre del 2014*. México: Autor.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill.

Hernández, G., Y. (2006). Acerca del género como categoría analítica. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. (13), 1-10.

- Lagarde, M. (2012). *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, en *Identidad de Género*. Edit. OPS.OIT.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Diario Oficial de la Federación*. 1 de febrero de 2007.
- Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación*. 30 de septiembre de 2019.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. *Diario Oficial de la Federación*. 14 de junio de 2018, pp.1-29.
- López, I. (2005). *Género en la Agenda Internacional de Desarrollo. Un enfoque de Derechos Humanos. Relaciones Internacionales*. UAM-AEDRI.
- Madrid, P.S. (2006). *Profesorado, Política Educativa y Género*. Balance y Propuestas.
- Martínez, M. (2014). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa*. Trillas.
- Monje Álvarez, Carlos. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Neiva: Universidad Sur colombiana, Facultad de Ciencias sociales y humanas.
- Murguialday, C. (2006). *Empoderamiento de las mujeres: conceptualización y estrategias*. Red DAWN- MUDAR.
- Organización Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
- Stringer, M.D. (1999). *Sobre la percepción del culto*. Alden Prees Limited.
- Van Manen, M. (2003). *Investigación educativa y experiencia vivida. Ciencia humana para una pedagogía de la acción y de la sensibilidad*. Idea Books.

Capítulo 13. Percepciones del profesorado sobre la alfabetización digital de las familias: diseño de un grupo focal

Dra. Teresa Linde-Valenzuela

Universidad de Málaga

Dra. Andrea Cívico-Ariza

Universidad Internacional de Valencia

Dra. Erika González-García

Universidad de Granada

Dra. Elena Sánchez-Vega

Universidad de Málaga

I. Introducción

Este trabajo pretende mostrar la relevancia del grupo focal en una investigación centrada en promover estrategias de comunicación digital y prácticas innovadoras que favorezcan la competencia digital de las familias en los medios digitales para promover su participación virtual en el centro educativo.

Concretamente, el objetivo de la investigación persigue explorar la percepción del profesorado sobre su conocimiento y uso de las redes sociales informales en la comunicación con las familias, y las acciones que ponen en práctica para promover su participación virtual en la dinámica de la escuela; utilizando una metodología cualitativa y la técnica de grupo focal.

El guion se estructura en torno a cuatro categorías: medidas y recursos ofrecidos por el centro para formar a las familias, redes sociales informales utilizadas en los centros, factores que favorecen o dificultan la participación virtual, necesidad de formación del profesorado y uso de sus perfiles sociales.

Con esta técnica, se anima a cada participante a expresar sus percepciones, comentar su experiencia y la interacción con las familias a través de estos medios, estableciendo un acercamiento personal con ellas y fomentando su participación virtual.

Los resultados de este trabajo muestran el desarrollo de la metodología y el contenido de las categorías estudiadas para el caso analizado.

1.1. El aprendizaje del uso de las TIC en la familia desde el centro educativo

La amplitud de posibilidades para la utilización de las TIC en el contexto educativo extraescolar se acentúa en el caso del alumnado adolescente de secundaria en el uso instrumental para relacionarse con sus iguales a través del teléfono móvil (Plaza, 2017). Si bien, las bondades y riesgos del empleo de las tecnologías van desde ser un apoyo para la realización de tareas escolares o la interacción con sus pares, hasta la dependencia excesiva (Engel et al., 2017; Gairín y Mercader, 2017; Ruiz-Palmero et al., 2021), por lo que tanto la familia como la escuela deben guiar este proceso para promover un uso responsable.

No obstante, las familias no siempre se encuentran capacitadas para acompañar este aprendizaje del uso de las tecnologías de sus hijas e hijos desde el hogar, por lo que el centro educativo puede promover este aprendizaje, abordando sus inquietudes a través de la comunicación familia-escuela, promoviendo el apoyo mutuo (Kong, 2018; Linde-Valenzuela, 2019; 2022). Experiencias desarrolladas para promover la participación de las familias para la integración de las TIC, muestran la actitud positiva de estas para formarse e involucrarse en el proceso de aprendizaje del alumnado, haciendo aportaciones para definir estrategias para la integración de las TIC y reconociendo el rol mediador del profesorado para establecer la comunicación digital familia-escuela y promover su participación, en todos los niveles educativos (Bricero-Pira et al., 2019; Ceballos-López y Zaiz-Linares, 2019; Snell, 2020).

Entre los medios empleados, los mensajes de texto se convierten en uno de los medios principales de interacción entre familia y escuela, De entre las más usadas, se encuentra Whatsapp, considerando esta herramienta fundamental para promover la participación y la comunicación entre la familia y la escuela, así como para mejorar los resultados del alumnado (Cascales-Martínez et al., 2019; Snell, 2020), por lo que el trabajo sobre las diferentes funciones y uso de esta requiere tener en cuenta cómo se emplea en el centro escolar, para reformular la finalidad de su uso y optimizar sus

posibilidades educativas. Estas nuevas dinámicas exigen formar a las familias en competencias digitales que, más allá del uso técnico de las aplicaciones y plataformas, contemple el factor actitudinal para poder hacer ese acompañamiento en el hogar (Macià y Garreta, 2018).

La visión del profesorado ya venía apreciando este reto que supone para sí la incorporación real de las tecnologías a las dinámicas de la comunidad educativa, siendo del todo conscientes tras la pandemia que obligó a adoptar el modelo virtual remoto de enseñanza, con todas las adaptaciones que se tuvieron que desarrollar para ello, tanto personales, como profesionales, en su competencia digital docente (Arufe-Giráldez et al., 2020; Devitt et al., 2020; Ostemberg et al., 2020; Sanrey et al., 2020)

1.2. El grupo focal

Es una forma de entrevista grupal en la cual, la fiabilidad está en la interacción con el grupo, el cual discute sobre un tema propuesto por la persona que investiga, brindando una visión colectiva por encima de la individual (Cohen et al., 2018). En el grupo focal, las personas participantes interactúan más entre ellas que con quien entrevista, de esta forma las opiniones de éstas pueden emerger, y su programa prevalece sobre el de la entrevistadora. Al emerger los datos desde la interacción del grupo, las dinámicas de este cobran especial relevancia.

Es habitual que una persona realice el rol de moderadora o facilitadora para conducir el debate, guiar al grupo según sea necesario y mantener a quienes participan hacia el foco de la discusión.

Los objetivos de la investigación que se pretenden abordar con esta técnica en este trabajo son:

- Especificar acciones llevadas a la práctica desde el centro para formar a las familias y favorecer su participación virtual activa.
- Identificar las redes sociales informales entre familia-escuela-alumnado que se utilizan en los centros.

- Definir los factores que favorecen o dificultan que el profesorado utilice las TIC para informar a las familias y favorecer su participación virtual.
- Conocer la percepción del profesorado sobre la necesidad de formarse para informar y formar a las familias (promoviendo su participación virtual en los centros).

II. Método

2.1. Selección de la muestra

Para la selección de la muestra se han tenido en cuenta dos factores: el número de personas que va a integrar el focus group, y el perfil de los miembros que lo van a componer.

Sobre el primero, el número de personas que va a integrar el grupo, Morgan (1996) sugiere que sean “entre cuatro y doce” (p. 143), y Fowler (2009) plantea “entre seis y ocho” (p.117). El número que se ha decidido en nuestra investigación se ha determinado siguiendo la literatura que existente y también el segundo factor, el perfil de las personas que lo configuran.

Como indica Gabriel-Esteban (2001) quienes participan en el grupo son “representantes preconscientes de los distintos grupos sociales a los que pertenecen” (p.494). Así, se ha buscado que estuvieran representados todos los niveles escolares del centro, por lo que finalmente se configuró con docentes que desempeñaban las funciones de tutoría en cada una de las etapas educativas que oferta el centro, y se compone de seis docentes: 4 mujeres y 2 hombres, de edades comprendidas entre los 29 y los 53 años (véase la tabla 1).

Tabla 1.*Características de las personas participantes en la aplicación del grupo focal.*

SUJETO	SEXO	EDAD	TUTORÍA (CURSO y NIVEL EDUCATIVO)
1	Mujer	30 años	2º curso de Educación Infantil
2	Mujer	32 años	4º curso de Educación Primaria
3	Mujer	51 años	3er curso de Educación Secundaria Obligatoria
4	Hombre	46 años	2º curso de Bachiller
5	Mujer	29 años	2º curso de Ciclo Formativo de Grado Medio
6	Hombre	53 años	2º curso de Ciclo Formativo de Grado Superior

Nota. Elaboración propia.

2.2. Técnicas de recogida de datos

El grupo focal se elige como técnica cualitativa de recogida de datos en esta investigación para generar y evaluar datos procedentes de diferentes grupos de población, además de recopilar datos cualitativos y sobre actitudes, valores, percepciones, puntos de vista y opiniones (Cohen et al., 2018).

Los datos se recogen en una grabación de audio para facilitar su posterior análisis. Con objeto de iniciar el debate se planteó una serie de cuestiones que pudieran animar al diálogo. Estas preguntas recogen las categorías de análisis indicadas, además de una serie de indicadores para cada una de ellas (véase la tabla 2).

Tabla 2.

Objetivos a abordar en el grupo focal, categorías de análisis e indicadores.

OBJETIVOS	CATEGORÍAS	INDICADORES
Especificar acciones llevadas a la práctica para formar a las familias y favorecer su participación virtual activa	Medidas, acciones y recursos que ofrece el centro para formar a las familias	Talleres, Cursos, Seminarios, reuniones, grupos de discusión circulares, tutorías. Comunidades de aprendizaje, tertulias literarias
Identificar las redes sociales informales entre familia-escuela-alumnado inter e intra-relacionales que se utilizan en los centros.	Redes sociales entre familia-escuela-alumnado que se utilizan en los centros de manera informal	Comunicación virtual: Facebook, Twitter, Whatsapp
Definir los factores que favorecen o dificultan que el profesorado utilice las TIC para informar a las familias y favorecer su participación virtual.	Factores que favorecen o dificultan la participación virtual	Participación en cursos de formación digital para favorecer la interacción virtual con las familias Participación en cursos presenciales y/u online de educación familiar Realización tutorías virtuales Realización de Talleres, Seminarios y Comunidades de aprendizaje
Conocer la percepción del profesorado sobre la necesidad de su formación para informar y formar a las familias (promoviendo su participación virtual en los centros).	Percepción necesidad formación	Necesidad de realización de cursos para manejo de recursos informáticos: Necesidad cursos de especialización TIC de vías de comunicación digital Necesidad de actualización de recursos informáticos Necesidad de habilidades digitales para relacionarse con las familias. Necesidad cursos específicos de Educación familiar sobre educación de los hijos/as

Nota. Elaboración propia.

Finalmente, las cuestiones planteadas sirvieron de referente, y se dio cabida a otros temas que emergen en el transcurso de la conversación entre las personas participantes (González-Fernández et al., 2018). Las preguntas propuestas fueron:

- ¿Qué medidas, acciones, recursos se ofrecen desde el centro para formar a las familias? ¿Cuáles son las que utilizas?
- ¿Qué redes sociales u otros canales de comunicación informal se utilizan entre la familia-centro-alumnado y cuáles son las que utilizas tú para ello?
- ¿Qué factores favorecen la participación virtual? ¿Cuáles piensas que la dificultan?
- ¿Cuál es tu percepción sobre tu necesidad de formación para relacionarte con las familias de forma virtual, y que consigas que ellas participen?

El desarrollo de la dinámica tiene básicamente tres momentos (Gabriel-Esteban, 2001):

1. Presentación de la dinamizadora
2. Fase abierta-espontánea, en la que se impulsa la dinámica y se abre a que cada sujeto construya su propio mapa de asociaciones
3. Fase delimitada, con mayor intervención de quien coordina

III. Resultados

Para el análisis de contenidos de las respuestas y el diálogo generado por las intervenciones de las personas participantes, se ha utilizado el programa Atlas.ti v8, que permite ir analizando las secuencias de la audición.

El análisis del contenido de audio se desarrolla aislando conceptos significativos presentes en ésta, que puede expresarse a través de palabras o grupos de palabras, Sánchez et al. (2021). Para realizarlo, se elabora un listado general de conceptos-expresiones y listas individuales de los conceptos empleados por cada entrevistado. La revisión de la lista generada permite separar las categorías conceptuales que subyacen a grupos de conceptos concretos. Así, las listas de categorías configuran los datos que

se han tratado mediante Q-análisis o análisis de conectividades, consistiendo ésta en la afinidad de un individuo con otro a través del uso de un repertorio común de categorías. De ahí que se pueda determinar la conectividad entre dos individuos por el número de categorías que comparten, y la conectividad entre categorías por el grado de afinidad individual que una categoría mantiene con las demás a través de los individuos que las usan.

Las categorías extraídas del análisis del contenido son, por orden de frecuencia en las citas:

- Medidas del centro para formar a las familias
- Redes sociales y comunicación informal familia-centro-alumnado
- Dificultades y apoyos para la participación virtual para detectar necesidades de formación
- Redes Sociales del profesorado y uso (profesional o personal)

Habiendo tratado en cada una de ellas la temática descrita a continuación (véanse las tablas 3, 4, 5 y 6):

Tabla 3.

Categoría 1. Medidas del centro para formar a las familias

ETAPA EDUCATIVA	INDICADORES DETECTADOS
Educación Infantil	Talleres: - Hábitos de higiene saludables - Informática Asociación de Madres y Padres del alumnado.
Educación Primaria	- Participación a través del AMPA
ESO	- Plataforma virtual "Gestión Aula"
Bachiller	- Taller informática y RRSS (5p, nivel bajo)
Ciclo Formativo de Grado Medio	- Familias alumnado de NEE más comunicación - Profesorado acompañante según caso
Ciclo Formativo de Grado Superior	- Talleres informática básica

Nota. Elaboración propia.

Tabla 4.*Categoría II. Redes sociales y comunicación informal familia-centro-alumnado.*

ETAPA EDUCATIVA	INDICADORES DETECTADOS
Todo el centro	<p>Redes sociales corporativas (gestionadas por profesorado del ETCP):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facebook - Instagram - Youtube - Twitter
Educación Infantil	- Whatsapp (grupo de clase con las familias)
Educación Primaria	- Whatsapp
ESO	<ul style="list-style-type: none"> - Whatsapp - Mensajes sms a través de “Gestión Aula”
Bachiller	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicación más directa con el alumnado - Whatsapp (comunicación docente-familia)
Ciclo Formativo de Grado Medio	<ul style="list-style-type: none"> - Whatsapp - Correo electrónico
Ciclo Formativo de Grado Superior	- No es necesario porque se trata directamente con el alumnado (por su perfil, mayores de edad: jóvenes y adultos)

Nota. Elaboración propia.

Tabla 5.

Categoría III. Dificultades y apoyos para la participación virtual de las familias.

ETAPA EDUCATIVA	INDICADORES DETECTADOS
Educación Infantil	Dificultades: - el uso no específico de Whatsapp para temas escolares - baja competencia digital de las familias que supone una barrera para su participación y requiere facilitar su formación sobre tecnologías
Educación Primaria	Dificultad: - el escaso manejo digital de las familias (necesitan formarse en el uso de las TIC) Apoyo: - accesibilidad a dispositivos móviles (especialmente con Whatsapp)
ESO	Dificultad: - el perfil digital de las familias Apoyo: - acciones formativas y talleres, satisfacción de participantes en actividades anteriores
Bachiller	Dificultad: - el perfil digital de las familias Apoyo: - incentivar el uso de las redes del centro con focos de interés (fotos del alumnado o de actividades desarrolladas) para que interactúen con las tecnologías.
Ciclo Formativo de Grado Medio	Dificultades: - feedback por parte de familias bajo, por parte de alumnado alto - si no hay más implicación de la familia es por desconocimiento, no por falta de interés. Apoyos: - a través del alumnado llegar a las familias para que se impliquen más y participen de forma activa en el centro. - familias de alumnado de NEE se implican. También hay que tener en cuenta que muchas de éstas tienen un perfil socioeconómico medio-alto.
Ciclo Formativo de Grado Superior	Apoyo: - acceso fácil a través del móvil para las familias, accesibilidad para la ciudadanía, se pueden interesar para aprender a usarla y desarrollar sus posibilidades, que son muchas

Nota. Elaboración propia.

Tabla 6.*Categoría IV. Redes sociales del profesorado y uso personal o profesional.*

ETAPA EDUCATIVA	INDICADORES DETECTADOS
Educación Infantil	- Instagram - Facebook (perfil personal) - Página de Facebook del centro, compartiendo fotos en esta.
Educación Primaria	Sus redes no las mueve mucho, tiene perfiles en: - Instagram - Facebook
ESO	- Facebook - Whatsapp (uso social, más allá de comunicativo)
Bachiller	- Facebook - LinkedIn - Twitter
Ciclo Formativo de Grado Medio	A través de estas también observa cómo el alumnado se mueve en el ámbito digital. Perfiles en: - Instagram (más activa) - Facebook - Twitter - Youtube - Fanpage del centro en Facebook, compartiendo fotos en esta
Ciclo Formativo de Grado Superior	Perfiles personales en: - Instagram - Facebook - Twitter - Youtube, pero esta la uso para mis clases

Nota. Elaboración propia.

Desde la percepción del profesorado se ve la necesidad de formación para el uso eficaz de las redes y promover el buen uso en las familias, a través de acciones formativas para fomentar la participación virtual. Además, se ve importante la comunicación entre colegas para ver cómo poder enfocar este tema, con paciencia y escucha porque “cada familia es diferente”, como manifestaba una profesora durante el desarrollo del grupo focal. También se considera un reto el cómo generar la necesidad de usar las redes para comunicarse, aunque la cuestión sería el uso de éstas cuando los horarios

laborales son incompatibles con la comunicación presencial. alguna formación de la sugerida por el profesorado ha sido en el ámbito de estrategias para la comunicación interpersonal, educación familiar y parentalidad positiva, sobre todo, acerca de tener unas pautas para una comunicación eficaz en redes y netiqueta, ya que el protocolo de socialización en redes y la interacción en entornos virtuales es diferente a cómo se desarrolla en el contexto físico. También existe la percepción de que la costumbre pesa para algunos miembros del claustro, que prefieren el uso de notas y agendas físicas como única vía, por lo que se ve la necesidad de reciclar al profesorado que ha tenido menos contacto con las tecnologías por su edad. Con ello, y sin ser la migración digital del profesorado el condicionante, parte del colectivo docente ve la comunicación presencial como la única idónea para tratar temas concretos del alumnado y problemas específicos, además de considerar que la participación virtual y el uso de redes debe de destinarse para la difusión de información, noticias, o cuestiones puntuales.

IV. Discusión y conclusiones

De los resultados del grupo focal desarrollado realizado, se pueden extraer las siguientes conclusiones acerca de las dificultades y apoyos que se encuentran para el empleo de las TIC de cara a informar a las familias y que participen virtualmente:

En educación infantil y primaria, la aplicación de mensajería ya mencionada, Whatsapp, supone un apoyo por lo que facilita la comunicación instantánea con las familias, aunque también es un obstáculo por el “ruido” que genera el uso no específico de este medio para temas no escolares. Esto es coherente con las conclusiones de Snell (2020) en la importancia concedida a la mensajería de texto y de lo señalado por Macià y Garreta (2018) en relación con la necesidad de una formación que vaya más allá de la parte instrumental de la competencia computacional, sino formar en actitudes ante las tecnologías. Se constata lo aportado por Cascales Martínez et al. (2020) sobre Whatsapp como aplicación fundamental de comunicación familia-escuela.

En secundaria, se valora como apoyo para utilizar las TIC y promover la participación virtual de las familias las acciones formativas y los talleres de alfabetización digital, basándose en la satisfacción de madres participantes en actividades anteriores. Mientras que en educación postobligatoria lo que dificulta o favorece esta participación a través de las tecnologías varía según el nivel: en ciclos formativos, el profesorado percibe como dificultad la retroalimentación por parte de las familias, que es baja, mientras que por parte del alumnado del centro es alta; si bien se comprende como apoyo el hecho de que se puede llegar a las familias a través del alumnado, favoreciendo que se impliquen más y participen de forma activa en el centro. También se considera que, si las familias no participan en mayor medida, es por desconocimiento, no por falta de interés. También se constata que el profesorado percibe que las familias están interesadas en el uso y en la incorporación de los recursos digitales en las aulas, así como en recibir formación desde el propio centro educativo para adquirir las competencias digitales (Briceño-Pira et al., 2019; Cebaños-López et al., 2019). Además, los resultados también evidencian que las familias de alumnado con NEE se implican más a través de los medios digitales, por lo que se puede considerar éste como un factor que favorece la participación virtual.

En general, en todos los niveles educativos del centro, la mayor dificultad percibida por el profesorado es la baja competencia digital de las familias, y se considera que facilita el uso de las TIC para la participación virtual de las familias el incentivar el uso de las redes del centro con actualizaciones sobre los focos de interés de éstas: fotos del alumnado y las actividades desarrolladas durante el horario lectivo y en extraescolares, promoviendo la interacción a través de estas publicaciones. De ahí que entre las líneas a seguir se considere enriquecer la capacitación del profesorado en formación inicial en competencias digitales para favorecer la relación entre familia-escuela, además de proponer formaciones dirigidas a las familias del centro para que adquieran estrategias de parentalidad positiva a través de los medios digitales.

Referencias

- Arufe-Giráldez, V., Cachón Zagalaz, J., Zagalaz Sánchez, M. L., Sanmiguel-Rodríguez, A. y Calero, G. G. (2020). Equipamiento y uso de TIC en los hogares españoles durante el periodo de confinamiento. *Revista Latina de Comunicación Social*, (78), 183-204. <http://doi.org/10.4185/RLCS-2020-1474>
- Briceño-Pira, L., Gómez Muñoz, D. P. y Flórez Romero, R. (2019). Uses of ICT in preschool: towards curricular integration. *Panorama*, 13(24), 20–32. <https://doi.org/10.15765/pnrm.v13i24.1203>
- Cascales Martínez, A., Gomariz Vicente, M. Á. y Paco Simón, A. (2020). WhatsApp as an educational tool in Primary Education: students, teachers, and families. *Pixel-Bit*, (58), 71-89. <https://doi.org/10.12795/pixelbit.74213>
- Ceballos-López, N. y Saiz-Linares, A. (2019). Tutorial Action as a scenario for family-school collaboration. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, 30(29), 28-45. <http://doi.org/10.5944/reop.vol.30.num.2.2019.25336>
- Cohen, L. Manion, L. y Morrison, K. (2018). *Research Methods in Education (8th Edition)*. Routledge.
- Devitt, A., Colman, R., Bray, A. y Banks, J. (2020). *Parent Perspectives on Teaching and Learning during Covid-19 School Closures: Lessons learned from Irish Primary Schools*. Trinity College Dublin. <http://bit.ly/3oGKTjY>
- Engel, A., Coll Salvador, C., Membrive, A. y Oller Badenas, J. (2018). Information and communication technologies and students' out-of-school learning experiences. *Digital Education Review*, (33), 130-149. <https://doi.org/10.1344/der.2018.33.130-149>
- Fowler, J. R. (2009). *Survey Research Methods (4th ed.)*. SAGE Publications, Inc.

- Gabriel Esteban, C. (2001). Metodología cualitativa. En M.J. Navas Ara (coord.), *Métodos, diseños y técnicas de investigación psicológica* (pp 481-522). UNED.
- Gairín Sallán, J. y Mercader, C. (2017). Usos y abusos de las TIC en los adolescentes. *Revista de Investigación Educativa*, 36(1), 125–140. <https://doi.org/10.6018/rie.36.1.284001>
- González-Fernández, N., Salcines-Talledo, I. y Ramírez-García, A. (2018). Dispositivos móviles –smartphones y tablets– y comunicación en familia. Diseño de un focus group. *Prisma Social, Revista de Ciencias Sociales* (20), 21-39
- Kong, S. C. (2018) Parents' perceptions of e-learning in school education: implications for the partnership between schools and parents, *Technology, Pedagogy and Education*, 27(1), 15-31. <http://doi.org/10.1080/1475939X.2017.1317659>
- Linde-Valenzuela, T. (2019). *La participación virtual de las familias en el centro educativo*. [Tesis doctoral no publicada]. Universidad de Málaga.
- Linde-Valenzuela, T., Guillén-Gámez, F.D. y Devitt, A. (2022). Digital Literacy of Teachers, Families, and Students for Virtual Participation in School: A Multiple Comparison Analysis. *IEEE Revista Iberoamericana de Tecnologías del Aprendizaje*, 17(1), 1-8, <http://doi.org/10.1109/RITA.2022.3149800>.
- Macià, M. y Garreta, J. (2018). Accesibilidad y alfabetización digital: barreras para la integración de las TIC en la comunicación familia/escuela. *Revista de Investigación Educativa*, 36(1), 239-257. <http://doi.org/10.6018/rie.36.1.290111>
- Morgan, D. L. (1996). Focus groups. *Annual review of sociology*, 22(1), 129-152

- Ostemberg, E., Simpioni-Carraro, M. R. y Kohls-dos-Santos, P. (2020). Digital technologies in education and school processes during a COVID-19 pandemic: reports analysis. *Educação Por Escrito*, 11(2), 11. <http://doi.org/10.15448/2179-8435.2020.2.38859>
- Plaza de la Hoz, J. (2017). Benefits and drawbacks of adolescent ICT use: the students' point of view. *Revista Complutense de Educación*, 29(2), 491-508. <https://doi.org/10.5209/RCED.53428>
- Ruiz-Palmero, J., Colomo-Magaña, E., Sánchez-Rivas, E. y Linde-Valenzuela, T. (2021). Estudio del uso y consumo de dispositivos móviles en universitarios. *Digital Education Review*, (39), 89-104. <https://doi.org/10.1344/der.2021.39.89-104>
- Sánchez, M. J., Fernández, M. y Díaz, J. C. (2021). Técnicas e instrumentos de recolección de información: análisis y procesamiento realizado por el investigador cualitativo. *Revista Científica UISRAEL*, 8(1), 107-121. <https://doi.org/10.35290/rcui.v8n1.2021.400>
- Sanrey, C., Stanzak, A., Goudeau, S. y Darnon, C. (2020). Confinement et école à la maison: L'illusion de la solution numérique. *Psychologie & Éducation*, (2), 31-44.
- Snell, E.K. Hindman, A.H. y Wasik, B.A. (2020). Exploring the use of texting to support family-school engagement in early childhood settings: teacher and family perspectives, *Early Child Development and Care*, 190(4), 447-460. <http://doi.org/10.1080/03004430.2018.1479401>

Capítulo 14. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Economía Circular en las políticas públicas españolas

Dr. Ángel Moreno Inocencio
Universidad Internacional de la Rioja

I. Introducción

En el año 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas, desarrolló la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el objetivo de implementar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que marcan 169 puntos a conseguir en el área de la sostenibilidad para el año 2030. En base a este programa, la Unión Europea introdujo los mencionados objetivos en sus políticas de sostenibilidad, haciendo coincidir dichas políticas con las de Naciones Unidas en este ámbito.

Junto al concepto de los ODS, ha nacido en los últimos años otro concepto en el ámbito de la sostenibilidad: la economía circular (EC). Dicho concepto, es definido por el Parlamento Europeo, en su sección de noticias económicas (2022), como:

Un modelo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible para crear un valor añadido. De esta forma, el ciclo de vida de los productos se extiende. En la práctica, implica reducir los residuos al mínimo. Cuando un producto llega al final de su vida, sus materiales se mantienen dentro de la economía siempre que sea posible. Estos pueden ser productivamente utilizados una y otra vez, creando así un valor adicional.

En base a esta definición, es fácil entender que la economía circular, se presenta como una herramienta de primer orden para alcanzar los objetivos propuestos por Naciones Unidas. De hecho, dicha institución incide en la importancia de la circularidad para la consecución de los ODS. A modo de ejemplo, se indica que, si cambiáramos nuestra forma de producir el acero, el cemento, el aluminio y el plástico, se podrían reducir las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de estas industrias, hasta en un 40% para 2050, Naciones Unidas (2021).

Junto a estos beneficios de carácter medioambiental, las políticas de circularidad aportan también beneficios económicos. A modo de ejemplo, según señala la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, “el uso de acero reciclado o reutilizado para la construcción de edificios podría generar hasta un 25% de ahorro en los costes de material, por tonelada de acero”.

La pregunta que surge es el motivo por el que los ODS y la economía circular, se han vuelto objetivos imprescindibles para los países, y, por ende, para las marcas, en relación con sus clientes. La respuesta, a nuestro modo de ver, está en los nuevos valores defendidos por las nuevas generaciones de consumidores. Son ellos, los que demandan una nueva manera de producir, que permita una nueva manera de consumir.

Como señala Dakov (2020, p. 49):

Muchas veces creemos que estamos en la base, y que somos la consecuencia de lo que los gobiernos deciden o de lo que empresas producen, pero en realidad somos nosotros los que dirigimos el timón de este barco. Nuestras acciones y decisiones de cada día son las que les fuerzan a tomar una u otra dirección”. Las empresas producen lo que consumimos. No hay más secreto. Los plásticos de un solo uso se venden porque los compramos.

Un ejemplo de cómo las empresas han debido adaptarse a los nuevos valores de sus seguidores (una nueva producción para un consumo diferente), se muestra en el sector del *retail*. Hasta hace unos años, la moda era rápida, pasajera y con altos índices de rotación. Es por ello, que empresas líderes como Inditex en España, hayan decidido adaptar su producción a las nuevas necesidades y demandas del consumidor, profundamente concienciado con la protección ambiental.

Actualmente, marcas como Zara consiguen poner en el mercado prendas diseñadas apenas unas semanas antes, pero incluyen ya elementos de circularidad. Como señalábamos, este tipo de marcas han recogido la alerta lanzada por sus propios clientes, en el sentido de que la rotación de prendas basada en una economía lineal del tipo *fabricar-consumir-tirar*, ha debido transformarse en pocos años en una producción más circular. Esto ha sido

posible gracias a la *ecoinnovación*, que permite la confección de ropa con materiales reciclables, o la utilización de tejidos más duraderos, entre otros.

Abundando brevemente en lo anterior, el sector del *retail* está sufriendo un gran cambio, que comenzó con la adhesión de muchas marcas de ropa a la Global Fashion Agenda en el año 2017. Este camino, culminó en 2019 con el *Fashion Pact*, que, en palabras de Alcántara et al., (2021, p. 123):

Pretende contrarrestar el modelo *Fast Fashion*, basado en colecciones de ropa que siguen las últimas tendencias de la moda, pero que han sido diseñadas y fabricadas de una forma rápida y barata. El *Fashion Pact* compromete a las empresas firmantes, a establecer objetivos cuantitativos concretos con los que hacer frente a los retos de la industria en materia de lucha contra el cambio climático, cuidado de los océanos y conservación de la biodiversidad.

Para que funcione el *fashion Pact*, es preciso que las cadenas de suministro de los sectores relacionados con la producción a gran escala se conviertan en cadenas cerradas (*Closed Chain Supply*). Como señala Krikke et al., (2004), es necesario que los denominados “recursos secundarios”, se utilicen en la misma línea de productos en la que se introdujeron inicialmente.

A la vista de este ejemplo sobre circularidad, pueden ya presentarse y comprenderse los tres principios clave sobre los que se asienta la economía circular:

1. Proteger el elemento natural, interiorizando que los recursos son finitos y permitiendo los flujos de recursos renovables.
2. Mejorar en la eficiencia en el uso de los recursos, utilizando materiales más reciclables, que permitan la puesta en marcha de cadenas de producción cerradas.
3. Fomentar la eficacia del sistema, eliminando externalidades negativas.

II. La transición circular hacia el cumplimiento de los ODS: la importancia del ecodiseño

Como señala González (2022), a pesar de que los conceptos de EC y ODS son relativamente similares – entendidos ambos como la búsqueda de la prosperidad social y económica dentro de los límites naturales de nuestro planeta – la vinculación entre ambas agendas no es tan obvia como pueda parecer. De hecho, el término “economía circular” no está incluido en la Agenda 2030 por el Desarrollo Sostenible, en donde los ODS sí son detallados.

En 2018, un estudio de *Journal Industrial Ecology*, indicó que tan solo un total de veintiún metas, de las ciento sesenta y nueve establecidas en los ODS, poseían una relación directa con la economía circular. En base a lo señalado, es sencillo colegir que muchos de los ODS no incluyen propuestas específicas de circularidad, lo que -por otra parte- no deje de ser llamativo. A nuestro modo de ver, la mayor parte de los objetivos para el desarrollo sostenible, serán difícilmente alcanzables de manera realista, sin tener un apoyo directo o indirecto con la circularidad de la economía.

En base a lo anterior, distintos autores han puesto de manifiesto la importancia de incluir más medidas específicas de circularidad en los ODS. Schroeder et al., (2018), señalan que las actividades que propone la economía circular tienen aspectos muy positivos y concuerdan con los ODS, motivo por el cual ambos elementos deberían formar parte de un proyecto unificado.

Como ejemplos de la necesidad de unificar los ODS con la economía circular, se mencionan el reciclaje y la reutilización de aguas (Metas 6.1, 6.2, 6.3, 6.4 y 14.1 de los ODS). Gracias a la aplicación de políticas circulares, podría hablarse de una “simbiosis industrial”, donde empresas de diferentes ámbitos y que producen diferentes productos, pueden compartir residuos e incluirlos en sus cadenas de producción, de manera que, junto a protección ambiental, se consigue una reducción importante de costes de producción.

Se señala también la transición hacia fuentes de energías renovables (Metas 7.2 y 7.3) y facilitar energía para todos, incluidos los pequeños núcleos en desarrollo (Meta7.1 y 7.b). Del mismo modo, Crear ciudades sostenibles y

fusionar la industria con el medio natural (beneficio mutuo) (Metas 9.2 y 11.6).

En base a los ejemplos señalados, González (2022), sintetiza de manera acertada los diferentes vínculos existentes, entre la economía circular y los ODS:

1) Los ODS se benefician de manera directa de la economía circular: cuestiones como la purificación del agua o las técnicas de jerarquización en el reciclaje de residuos, poseen una incidencia muy positiva en el ODS 6, relativo al agua y saneamiento.

2) Existe un beneficio de carácter indirecto de los ODS respecto a la economía circular: buen ejemplo de ello es la propuesta circular de promover la agricultura local, que tendría una influencia muy importante en ODS 1, fin de la pobreza.

3) Los ODS coadyuban a la puesta en marcha de medidas de economía circular: a este respecto, metas como el acceso a la educación, la inclusión o el cambio climático, entre otros, contribuirían a lograr el ODS 4 referido a la educación de calidad y al 10 que se refiere a la reducción de las desigualdades.

Junto a ello, lo señalado en relación con el cambio climático, puede actuar como elemento de apoyo a la hora de conseguir resultados en relación con el ODS 13, sobre acción por el clima.

4) Existen ODS con nula relación e influencia en la economía circular: no en vano, 35 de las metas de los ODS, no poseen relación alguna con la economía circular.

5) Es recomendable cooperar, para conseguir sinergias relevantes entre ODS y economía circular. Sería necesario que la totalidad de los ODS, y no solo algunos, incluyeran metas en las que la economía circular fuera verdadera protagonista.

En el siguiente cuadro, puede observarse el estado del arte actual, y la relación existente entre ODS y economía circular.

Tabla 1.

Aportación de la Economía Circular a los ODS.

APORTACIONES Y ODS	Sistema económico armonizado con el mundo natural	Reducir impacto ambiental y reforzar suministros	Evitar extracción de recursos y valorizar los existentes	Productos diseñados para ser sostenibles y aprovechados	Integración de todos los actores en la cadena de valor circular (empresas, ciudadanos, organizaciones y gobiernos)	Crecimiento económico: optimización, empleo más productivo, innovación, desarrollo y tecnología	Enfoque integrador, sistémico y transversal: modelo justo y sostenible con el entorno
1 FIN DE LA POBREZA							
2 HAMBRE CERO							
3 SALUD Y BIENESTAR							
4 EDUCACIÓN DE CALIDAD							
5 IGUALDAD DE GÉNERO							
6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO							
7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE							
8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO							
9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA							
10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES							
11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES							
12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES							
13 ACCIÓN POR EL CLIMA							
14 VIDA SUBMARINA							
15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES							
16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS							
17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS							

Nota. Santurce y Castro (2021).

A la vista de todo lo expuesto hasta ahora, el lector comprobará que no es suficiente con reciclar correctamente para conseguir la preservación ambiental. Existe un elemento apriorístico al reciclaje que hace que éste pueda ser verdaderamente eficaz. Ese elemento es el ecodiseño.

Como señalan Santurce y Castro (2021, p. 245):

Hasta ahora, se ha asociado circularidad con las conocidas “erres”: repensar, rediseñar, reducir, reutilizar, refabricar, reparar y reciclar. Estrategias derivadas de las originarias “3R” (reducir, reutilizar y reciclar) nacidas en los 60, cuya finalidad se centraba en minimizar los desechos y sus consecuencias sobre el medio ambiente. Implementar estrategias de reutilización y reciclaje, resulta insuficiente para abordar la cuestión global de acumulación de residuos y uso abusivo de recursos naturales. La magnitud del problema necesita cambios en las fases iniciales de la cadena productiva atendiendo a toda la vida útil de los bienes y no sólo a su parte final.

Lo que caracteriza realmente a la economía circular, es poder diseñar productos que reduzcan los residuos, a través de la optimización e inclusión de nuevos materiales al inicio de la cadena de producción. Junto a ello, deberán repensarse los sistemas de producción para hacerse más sostenibles desde el punto de vista energético, reduciendo el consumo de energía en todas las fases del proceso.

Para conseguir que la ecoinnovación y el ecodiseño se impongan en la circularidad, frente al mero reciclaje, Santurce y Castro (2021, p. 163) en su artículo *The contribution of the circular economy to the sdgs versus the limitations of the linear system*, realizan las siguientes propuestas, a las que añadimos nuestra opinión:

- Debe evitarse la extracción de materiales escasos en forma de materias primas, y la utilización de recursos no renovables. Esto evitaría la presión ambiental que reciben determinadas materias primas, cuya sobreexplotación puede entrañar problemas ambientales a corto plazo. Entre ellos, se encuentra la pérdida de biodiversidad, el traslado y migración de fauna, etc. (relación con los ODS 7, 12, 13, 14 y 15).
- Se recomienda la inclusión en la cadena de valor, de los llamados “productos estandarizados” que aseguren un ciclo de vida más amplio en el producto final que se pone a disposición del consumidor. El beneficio

económico, no puede ser el único elemento a considerar en el ciclo de vida de un producto. Es preciso -también-, incluir la variable ambiental en el proceso de fabricación. (Relación con los ODS 8, 9, 11 y 12).

- Es necesario reforzar la cooperación industrial que permita que los residuos de una empresa o sector puedan incluirse en la cadena de producción de otros sectores. (Relación con los ODS 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 17).
- El ahorro financiero en la fabricación, debe ser consecuencia de la introducción de materiales y procesos que permitan la reducción de costes, además de generar una disminución de la presión ambiental sobre los ecosistemas. La reducción de precios de un producto o el aumento de margen de beneficio debería focalizarse en la ecoinnovación más que en la reducción de salarios, o la presión a las economías de los trabajadores. (Relación con los ODS 2, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 y 17).
- El modelo lineal permite un crecimiento y desarrollo sostenible en el largo plazo (Relación con los ODS 3, 4, 5, 8 y 10).

Desde una perspectiva jurídica, debe señalarse que el ecodiseño está ampliamente reconocido en su papel coadyuvante a la economía circular. La Directiva europea 2009/125/CE de 21 de octubre de 2009, recoge lo relativo a los requisitos de diseño de productos relacionados con la energía. En la actualidad, en la Unión Europea, productos como enfriadoras de procesos de alta temperatura o de calentamiento de aire, ya deben seguir unas pautas sobre diseño ecológico.

A este respecto, Sanz (2014), incide en la importancia de que la totalidad del ciclo de vida del producto, requiere -para su optimización- identificar todas las entradas y salidas del proceso que suponen un impacto ambiental, y no solo -y esto es lo definitivo- una etapa concreta del ciclo.

III. La economía circular en España

La Estrategia Española de Economía Circular (EEEC), se hace eco de las iniciativas europeas en este ámbito, como son “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” de 2015 y “Un nuevo Plan de Acción de Economía Circular para una Europa más limpia y competitiva” de

2020. Además, España es firmante del Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

De cara a conseguir en España las metas europeas relacionadas con la circularidad, se han establecido diversas actuaciones de carácter estratégico, con la intención de alcanzar una plena circularidad de la economía en el año 2030. Por su importancia, los recogemos a continuación según se indican en el documento *España Circular 2030*:

- Reducir en un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010.
- Reducir la generación de residuos un 15% respecto de lo generado en 2010.
- Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50% de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020.
- Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados.
- Mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua.
- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO₂ equivalente.

La Estrategia Española de Economía Circular (EEEC), recomienda la puesta en marcha de diversos proyectos de carácter trienal, que permitan la inclusión de la circularidad en el ámbito de las políticas públicas de carácter sectorial. En síntesis, se han establecido las siguientes actuaciones en diversos ámbitos (*España Circular 2030*):

1) **Ámbito de producción:** se apuesta por la utilización del ecodiseño a la hora de idear los productos, de manera que los mismos sean más fácilmente reciclables, y con posibilidad de ser reparados. Ecodiseño y ecoinnovación, se presentan -como se ha señalado en apartados anteriores- como elemento fundamental a la hora de conseguir la circularidad de la economía.

- 2) **Ámbito del consumo:** en esta área, se trata de concienciar al consumidor sobre hábitos que permitan reducir la huella de ecológica, de manera que las marcas deban adaptarse a esta nueva perspectiva, obviando en sus procesos productivos, materiales no renovables.
- 3) **Ámbito de la gestión de residuos:** a este respecto, la posición de España se basa en fomentar el principio de jerarquía de residuos, de manera que sea posible reducir los mismos y promover el reciclaje como sistema de producción prioritario y sostenible.
- 4) **Ámbito materias primas secundarias:** se trata de reducir los desechos, muchos de ellos insalubres para la especie humana, y reintroducir en el ciclo de producción, aquellos materiales que puedan ser reciclados procedentes de los residuos.
- 5) **Ámbito reutilización y depuración de agua:** aquí, la propuesta se basa en preservar el agua como elemento indispensable para la vida, y establecer procesos que permitan tanto el ahorro, como la calidad de este recurso.
- 6) **Ámbito investigación y competitividad:** se apuesta por la colaboración de entidades públicas y privadas, con el objetivo de promover la innovación en procesos y productos, entre otros.
- 7) **Ámbito participación y sensibilización:** concienciar de los retos medioambientales, tanto a las empresas como a los ciudadanos, de manera que puedan establecerse líneas de actuación coordinadas, en base al concepto de sostenibilidad.
- 8) **Ámbito empleo y formación:** en esta área, se recomienda la creación de nuevos perfiles relacionados con la economía circular, de manera que puedan fortalecer las distintas iniciativas puestas en marcha en este ámbito.

IV. Los tres grandes retos para conseguir la circularidad de la Economía y el cumplimiento de los ODS en España.

A nuestro modo de ver, existen 3 factores que inciden de manera decisiva en la circularidad de la economía, y que deben abordarse desde una perspectiva jurídico-tributaria: el uso del plástico en el proceso productivo, la obsolescencia programada y la falta de coordinación en políticas ambientales europeas y en el cumplimiento de los ODS.

4.1. La utilización de plásticos de un solo uso en el proceso productivo

Es cierto que el plástico es un material ampliamente utilizado en la fabricación de millones de productos de todo el mundo. Se trata de un material moldeable, fácilmente tratable, y con un precio imbatible a nivel primario, sobre otro tipo de materiales como la madera o el metal.

El problema de este material ha sido -por un lado, su uso indiscriminado, y -por otro- la deficiente o inexistente -en muchos casos- política de reutilización llevada a cabo sobre el mismo por parte de empresas y gobiernos.

Como se señala por parte del Observatorio de Salud y Medio Ambiente: “Contaminación por plásticos. Uno de los mayores desafíos ambientales del siglo XXI”, (Instituto DKV de la Vida Saludable, p. 34):

Actualmente llegan más de 8 millones de toneladas de piezas de plástico cada año a los océanos. Estos residuos son canalizados por las corrientes marinas y han formado concentraciones o islas de plástico de dimensiones enormes, la más grande de ellas se encuentra en el Pacífico Norte (entre la costa de California y Hawái) y es conocida como el “Gran Parche de Basura del Pacífico” (GPGP, por sus siglas en inglés, Great Pacific Garbage Patch). Tiene más de un millón de kilómetros cuadrados, lo que supera la superficie de España, Francia y Alemania juntas.

Por otro lado, se estima que la contaminación terrestre por microplásticos es de 4 a 23 veces más alta que la marina. Un ejemplo de esto es la contaminación que causan las fibras textiles, al ser retenidas en los lodos de las aguas residuales que, además se utilizan frecuentemente como

fertilizantes, lo que se traduce en toneladas de microplásticos depositadas en nuestros suelos.

Con el fin de contrarrestar la utilización del plástico en el proceso productivo, a Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, abordó la necesidad de fomentar los productos sostenibles y de carácter no tóxico, frente a los productos de un solo uso.

La Directiva fomenta los planteamientos circulares que dan prioridad a los productos reutilizables, sostenibles y no tóxicos y a los sistemas de reutilización frente a los productos de un único uso, con el objetivo primordial de reducir la cantidad de residuos generados. Cobos Gómez (2021), indica que dicha directiva, abre la puerta a que los estados establezcan tributos ambientales para evitar las externalidades negativas, fruto de la utilización del plástico en la cadena de producción. Buen ejemplo de ello fue la obligación de cobrar las bolsas de plástico en supermercados y pequeñas superficies, para reducir la utilización de las mismas por parte de los consumidores.

Pero el paso -a nuestro entender decisivo- en la utilización de instrumentos financieros y tributarios para reducir el consumo de plástico en la Unión Europea, fue la Decisión UE 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre, que obligaba a los países miembros, a pagar una cantidad por cada kilo de plástico que no se recicle. En concreto, se estableció que fueran 80 céntimos de euro por cada kg no reciclado. Dicha cantidad, serviría para financiar el presupuesto comunitario, y se sumaría a otras fuentes de ingresos ya establecidas como la aportación de los Estados en proporción a la renta nacional bruta (RNB), los derechos de aduana o las multas y sanciones.

Por todo lo señalado, es comprensible que los diferentes países de la UE pusieran en marcha mecanismos para desincentivar el uso de plásticos de un solo uso. Tejedor de la Fuente y Cremades (2022), indican que -además-, se incluyen importantes novedades, como la reintroducción del canon

hidroeléctrico o la aprobación de un régimen fiscal concreto para las donaciones a efectos del IVA.

El tipo aprobado en España a las empresas es de 0,45 euros por kilogramo de plástico no reciclado. Dicho tipo de gravamen coincide con impuesto establecido por Italia y que entrará en vigor en 2023 y superior al británico que será de 0,2 libras esterlinas por kg. Otras iniciativas han sido anunciadas (Portugal) o incluso han entrado en vigor (Tübingen, en Alemania), si bien con un alcance más restringido. (González-Gaggero, 2022).

Como se observa, los instrumentos tributarios establecidos en España están principalmente dirigidos a la recaudación (desincentivo), dejando de lado la tarea incentivadora, también presente en la teoría impositiva como herramienta para alcanzar objetivos de sostenibilidad.

Como ya he comentado en otras investigaciones relacionadas con la EC, la estrategia española de economía circular se focaliza en “gravar la contaminación, el uso excesivo de residuos o la mala gestión de los mismos”, pero no incluye medidas de fomento a la innovación, más allá de las ya establecidas a nivel comunitario a través del Programa Horizonte. (Moreno Inocencio, 2020, p 129).

Por tanto, aunque los propios documentos estratégicos elaborados por el Gobierno español recomienden la ecoinnovación como herramienta de aseguramiento del medio ambiente, las políticas públicas, en este caso impositivas, solo atienden al principio de que “quien contamina paga”, esto es, solo se focalizan en gravar las externalidades negativas, sin promover el cambio de conductas a través de la aplicación de incentivos fiscales.

Una medida acertada de incentivo, podría ser la recomendada por García Carretero (2019, p 31), dirigida a recuperar las deducciones por inversiones medioambientales en el Impuesto sobre Sociedades. Dicha figura desapareció con la nueva redacción de dicho texto legislativo, plasmado en la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

En el mismo sentido, García Patón (2021), señala que “los incentivos positivos de los tributos tradicionales constituyen una interesante

oportunidad para concienciar sobre la necesidad de adoptar comportamientos favorables a la protección del medio ambiente”.

4.2. La obsolescencia programada

El artículo 99 de la *Loi N.º 2015-992, du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte* de Francia, define la obsolescencia programada como: «el conjunto de técnicas mediante las que un vendedor pretende acortar deliberadamente la vida de un producto para aumentar la tasa de reemplazo».

En base a lo señalado, el concepto en estudio aparece como una “argucia” con fines meramente económicos, basada en acortar artificialmente el período de vida útil de un producto, con el objetivo de que el consumidor, deba comprar otro para reponerlo. Lo cierto es que la obsolescencia puede tener un carácter técnico, pero también emocional. Poseerá un significado meramente técnico, cuando un producto no sea posible repararlo porque existen barreras técnicas (precio de reparación excesivo, inexistencia de materiales de repuesto, etc.).

En cambio, podrá hablarse también de una obsolescencia programada, que utiliza los deseos del consumidor para producirse. Un producto que deja de estar de moda, por ejemplo, podría ser viable muchos años, pero acaba desechándose porque la presente temporada ya no se lleva, o el consumidor se ha cansado de él.

En el ámbito jurídico, en España la reparación de productos está prevista en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. En dicha norma, se establece que, si un producto se vende dañado o es diferente al estipulado en la publicidad de la marca, el consumidor puede optar entre devolverlo, o repararlo.

Más tarde, el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, estableció la obligación de los fabricantes de este tipo de dispositivos, a la hora de asumir los costes de reciclaje de los mismos. El objetivo de esta Ley era concienciar sobre la importancia de diseñar y fabricar aparatos que tuvieran una vida útil duradera, de manera

que no fuera necesario el reciclaje continuo de los mismos, debido a los altos índices de rotación en la compra y desecho por parte de los consumidores.

Pero en realidad, la norma que más ha influido a la hora de luchar contra la obsolescencia programada ha sido puesta en marcha a nivel comunitario. La Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2020, sobre el tema «Hacia un mercado único más sostenible para las empresas y los consumidores».

Dicha norma, recogió la importancia de adoptar medidas para solucionar el problema de la obsolescencia programada de los bienes y de los programas informáticos”. Junto a ello, y tras evidenciar que la duración de vida útil de los programas informáticos era crucial para los aparatos electrónicos y que, los programas informáticos quedaban obsoletos cada vez con mayor rapidez, el Parlamento entendió que los aparatos electrónicos deberían ser actualizables a nivel de software para seguir siendo competitivos.

Por otra parte, la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2021, sobre el nuevo Plan de acción para la economía circular (2020/2077(INI)), en su apartado 34 “pide que se adopten medidas legislativas para poner fin a las prácticas que dan lugar a la obsolescencia programada, también estudiando la posibilidad de añadir dichas prácticas a la lista del anexo I de la Directiva 2005/29/CE;”. A su vez, “acoge con agrado la intención de la Comisión de introducir legislación que prohíba la destrucción de bienes duraderos no vendidos a menos que supongan una amenaza para la seguridad o la salud; subraya que el reciclado, la reutilización y la redistribución de artículos no alimentarios deben constituir la norma y ser impuestos mediante la legislación”.

En una nota de prensa que remitió el Parlamento Europeo, con fecha 7/4/2022, el mismo dejó clara su intención de “que un derecho a la reparación efectivo debe abordar todo el ciclo de vida de un producto y tener en cuenta factores como el diseño, la producción ética, la estandarización y la información al consumidor, incluyendo el etiquetado sobre la reparabilidad y la contratación pública.

En síntesis, la normativa comunitaria entiende que el futuro “derecho a reparar” debería incluir las siguientes cuestiones:

- 1) Es necesario apostar por la ampliación de garantías para que los consumidores opten por la reparación frente a la rotación en la compra de productos.
- 2) Es preciso incluir información más detallada para que los consumidores prefieran la reparación. En concreto, deberá exigirse más información sobre piezas de repuesto, locales oficiales de reparación, acceso a actualizaciones informáticas, etc.
- 3) La posibilidad de un etiquetado inteligente, que incluya toda la información necesaria para las reparaciones
- 4) La existencia de un proceso de responsabilidad conjunta entre fabricante y vendedor, de manera que el comprador no quede desprotegido en caso de fallo del producto.
- 5) Exigencia de parámetros de durabilidad de los productos, que deberán incluirse en la Directiva sobre diseño ecológico.

En el ámbito jurídico-tributario, Sedeño López (2021), cita la resolución de julio de 2017 del parlamento europeo que “anima a los Estados miembros a examinar incentivos fiscales en pro de productos duraderos, de alta calidad y que sean reparables, así como de la reparación y la venta de segunda mano, y a instaurar formaciones en reparación”.

Por su parte, la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, en su opinión sobre la citada Resolución, pedía a los Estados miembros que adoptasen “incentivos económicos para servicios de reparación de productos que faciliten la ampliación de vida de los mismos, y resalta que las reducciones fiscales sobre la reparación de productos pueden incentivar su reutilización y estimular la industria de la reparación, con posibles beneficios medioambientales y sociales, incluido el IVA reducido para las actividades de reparación».

Son ya muchos los estados europeos que han establecidos tipos reducidos para la reparación en el IVA. Algunos de ellos, han apostado por introducir un tipo bajo a la reparación de artículos como zapatos y otras prendas de vestir. Sedeño López (2021), señala que entre estos países se encuentran Bélgica (6%), Irlanda (13,5%), Luxemburgo (8%), Malta (5%), Holanda (9%), Polonia (8%), Portugal (6%), Eslovenia (9,5%) y Suecia (12%).

Reusse (2017) y Aeres (2018), precisan que, junto a tipos reducidos, existen ejemplos de exenciones en el IVA para algunos tipos de reparación. En concreto, ponen el ejemplo de Francia, país en el que la recogida de enseres por parte de empresas sociales está exenta de IVA. En Reino Unido, está exenta la venta de artículos donados, siempre que se realice por una organización benéfica o por una persona o empresa, que certifique que las ganancias obtenidas por la venta de ese producto de segunda mano serán donadas a una organización benéfica. Otras opciones establecidas para cambiar reparación por rotación defienden el aumento del impuesto de matriculación de vehículos. Países como Dinamarca han apostado por esta medida.

4.3. La falta de coordinación en políticas ambientales europeas y en el cumplimiento de los ODS

Como señalan Calleja y Alquézar (2020), las políticas medioambientales no pueden seguir funcionando de manera aislada.

Se hace preciso analizar la problemática ambiental en todas sus dimensiones, pero cuidando la interdependencia de unas cuestiones con otras. A modo de ejemplo, la decisión de abandonar los combustibles fósiles y avanzar hacia un modelo basado en la bioenergía, puede ser potencialmente dañino para la agricultura y para el planeta en general. La bioenergía ha llevado al abandono de cultivos de forma masiva, cambiándolos por otro tipo de producción más rentable, pero dejando de lado la biodiversidad, y produciendo la sobreexplotación en muchas ocasiones.

Las metas de los ODS deben poseer una implantación homogénea para que resulten realmente efectivas. De lo contrario, en un mismo espacio como puede ser el europeo, la buena disposición de algunos países en el cumplimiento de los objetivos, servirá de poco si el resto no avanza hacia su cumplimiento. Como siempre, lo importante no es solo el cumplimiento, sino la velocidad en la consecución del mismo. Además, lo esencial para conseguir objetivos es que los países promuevan la consecución global de los mismos, y no simplemente algunos de ellos.

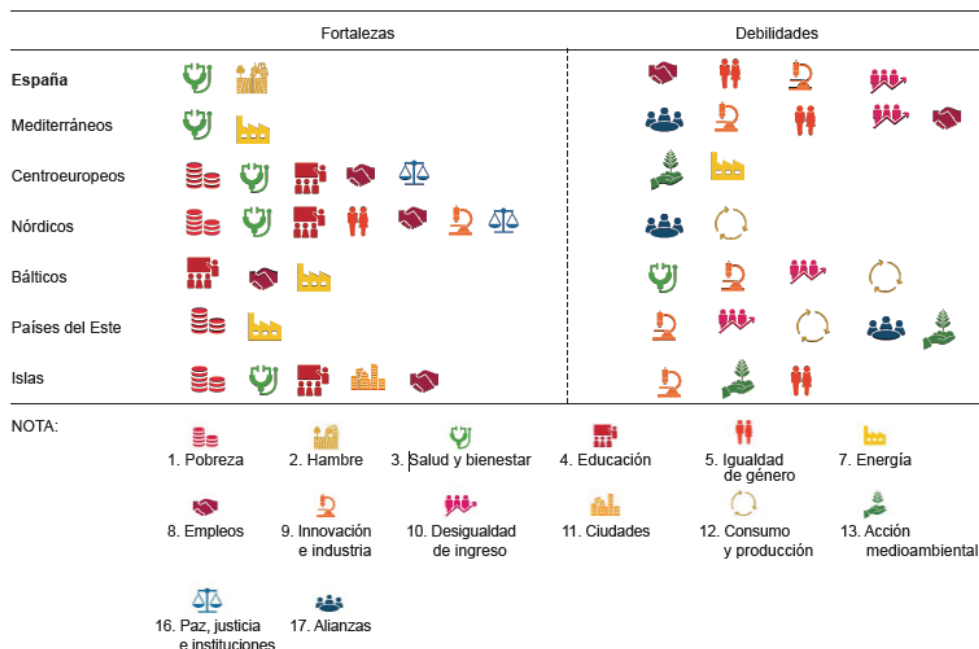
Como señalan Plaza y Sánchez (2020, p 224), en relación con los ODS, “los países mediterráneos y del Este, así como los bálticos, se quedan rezagados en aspectos importantes como la innovación e industria (objetivo 9) o la desigualdad de ingresos (objetivo 10) y tampoco consiguen resultados remarcables en los otros objetivos, con la excepción de los objetivos de salud (objetivo 3) o la energía (objetivo 7) en los que mantienen cifras más similares e incluso a veces superiores (en el caso de la energía) a las de sus compañeros europeos”.

Los grupos de países nórdicos y centroeuropeos, por el contrario, mantienen su predominancia en la mayoría de los ODS, siendo con diferencia los dos grupos que mejor mantienen su compromiso con la Agenda 2030.

A continuación, se incluye un gráfico en el que se recogen las principales fortalezas y debilidades de los países europeos, en relación con el cumplimiento de los ODS.

Figura 2.

Fortalezas y debilidades en la consecución de los ODS. Diferencia entre España y el resto de países.



Fuente: Plaza y Sánchez (2020)

V. Conclusiones

La economía circular puede convertirse en una herramienta de primer orden para alcanzar los objetivos propuestos por Naciones Unidas. En cambio, los ODS no incluyen de manera expresa las políticas de circularidad. Por otro lado, la economía circular no debe verse como una simple exigencia. Existen también beneficios económicos derivados del ahorro que se obtiene sobre los costes de producción.

Lo que caracteriza realmente a la economía circular, es poder diseñar productos que reduzcan los residuos a través de la optimización e inclusión de nuevos materiales, al inicio de la cadena de producción. Junto a ello, deberán repensarse los sistemas de producción para hacerse más sostenibles desde el punto de vista energético, reduciendo el consumo en todas las fases del proceso.

Tres son -principalmente- los retos que deben superarse para la efectiva implantación de los ODS con ayuda de la circularidad. El primero de ellos es la eliminación progresiva en los diferentes países del mundo del plástico de un solo uso. Las medidas tributarias que imponen la obligación de reciclar a las empresas han sido decisivas para conseguir un avance en esta área.

Por otro lado, la obsolescencia programada, posee cada vez más barreras. Diversas directivas comunitarias, y la legislación prevista en España penalizarán este tipo de conductas. Junto a ellas, se han propuesto en este trabajo reducciones en el IVA de la reparación de artículos, con el objetivo de aplicarse en España.

Por último, es preciso que las políticas públicas tendentes al cumplimiento de los ODS y la economía circular sean conexas y avancen a una velocidad similar en los distintos países.

Referencias

Calleja Crespo, D. y Alquézar Sabadie, J. (2020). Desarrollo sostenible y competitividad: la visión de la unión europea. *ICE sostenibilidad para la competitividad*, Enero-Febrero. (912), 15-27.

Blanco Alcántara, D.; Diez Hernández, J.; Miranda Sanz, L. y Peñasco Hernández, V. (2021). De una economía lineal a una economía circular. El caso de Inditex. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF.* (458), 185-220.

Cobos Gómez, J.M. (2021). El impuesto sobre envases de plástico no reutilizables y otras medidas fiscales en el anteproyecto de ley de residuos. *Crónica tributaria*, (178), 11-60.

Decisión UE 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre, DOUE, núm. 424, de 15 de diciembre de 2020, páginas 1 a 10.

Estévez, R. ¿Tiene relación la Agenda 2030 con la economía circular? Recuperado de <https://www.ecointeligencia.com/2020/03/agenda-2030-economia-circular/>

Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía.

Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Estrategia española de economía circular. Recuperado de <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/estrategia/>

García Carretero, B. (2019). La fiscalidad ambiental en materia de residuos en el nuevo marco de una economía circular. *Crónica tributaria*, (70), 31-68.

García Patón, G. (2021). *Tendencias actuales en Economía Circular: instrumentos financieros y tributarios*. Thomson Reuters.

Gonzalez-Gaggero, P. (2022). El nuevo impuesto especial sobre envases de plástico no reutilizables. Recuperado de https://www.ey.com/es_es/the-cfo-agenda/el-nuevo-impuesto-especial-sobre-envases-de-plastico-no-reutilizables

Krikke, H. y Ven de Velde, S. (2004). The impact of product life cycle management on circular supply chains-and reverse. *Journal of Marketing - J Marketing*, 3(6), 7-31.

Loi N.º 2015-992, du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Montesinos Miguel, R. y Martín Cereño, V. (2020). Economía circular y Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Distribución y Consumo*, 30(171), 70-75.

- Moreno Inocencio, A. (2021). Ecodiseño e innovación como bases para la implantación de una Economía Circular exitosa. En R.R. Salassa Boix y G. Patón García (dir.), *Tendencias actuales en economía circular: instrumentos financieros y tributarios* (pp. 117-145). Thomson Reuters.
- Nemeses I. (2020). La economía circular y la sostenibilidad, una gran oportunidad para la creación de empleo. *Diario el país*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2020/11/25/actualidad/1606309651_814788.html
- Noticias ONU. (2020). La economía circular: un modelo económico que lleva al crecimiento y al empleo sin comprometer el medio ambiente. Recuperado de <https://www.ecointeligencia.com/2020/03/agenda-2030-economia-circular/>
- Observatorio de Salud y Medio Ambiente: “Contaminación por plásticos. Uno de los mayores desafíos ambientales del siglo XXI”. Recuperado de <https://ecodes.org/hacemos/cultura-para-la-sostenibilidad/salud-y-medioambiente/observatorio-de-salud-y-medio-ambiente/contaminacion-por-plasticos-uno-de-los-mayores-desafios-ambientales-del-siglo-xxi>
- Plaza Iniesta, R. y Sánchez Fuentes, A. (2020). ¿Existen sinergias entre la política fiscal y la agenda 2030? ¿Un análisis para la unión europea con datos macro? *ICE*, Noviembre-Diciembre, (917), 219-235.
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. BOE núm. 287, de 30 de noviembre de 2007.
- Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos. BOE núm. 45, de 21 de febrero de 2015.
- Redín González, J. (s.f.). Ods vs. economía circular. Recuperado de <https://naider.com/ods-vs-economia-circular/>

- Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2020, sobre el tema «Hacia un mercado único más sostenible para las empresas y los consumidores» (2020/2021(INI)).
- Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2021, sobre el nuevo Plan de acción para la economía circular (2020/2077(INI)).
- Santurde Rubio, L. y Castro Núñez, L. (2021). The contribution of the circular economy to the sdgs versus the limitations of the linear system, *Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica*, 4, 149-170.
- Sanz Adan, F. (2014). *Ecodiseño, un nuevo concepto en el desarrollo del producto*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de la Rioja.
- Schroeder. P., Anggraeni. K. y Weber. U. (2018) The Relevance of Circular Economy Practices to the Sustainable Development Goals. *Journal of industrial ecology*, 23(1), 137-152.
- Sedeño López, J. (2021). Medidas tributarias contra la obsolescencia programada en el marco de la economía circular: perspectiva comparada y posibles líneas de actuación. *Crónica tributaria*, (178), 159-189.

Capítulo 15. Compromisos pedagógicos del profesorado universitario con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Hacia una educación superior en clave de justicia y solidaridad

Dra. María José Alcalá del Olmo
Universidad de Málaga

I. Introducción

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) generan un importante arraigo en los centros universitarios, atendiendo al compromiso que representan en la formación de ciudadanos y ciudadanas en competencias clave para abordar cada uno de ellos (ONU, 2021). Constituyen el reflejo de la responsabilidad educativa actual con la transformación mundial, en la que la atención a la dimensión cognitiva, socioemocional y conductual adquieren verdadero protagonismo en los diseños curriculares (Daub et al., 2020). Se trata, ante todo, de formar personas críticas, solidarias y comprometidas con los retos de una sociedad cada vez más compleja y plural, cuyas situaciones de especial vulnerabilidad precisan educar en términos de resiliencia, inclusión y sostenibilidad.

Como institución con clara responsabilidad social, la universidad del siglo XXI desempeña un rol esencial en el logro de los ODS (Cebrián et al., 2019; Valderrama et al., 2020), a partir de la generación y la difusión del conocimiento en coherencia con la transformación de la sociedad, de la misma forma que estos Objetivos representan un punto de inflexión para valorar la importancia de introducir cambios pedagógicos significativos en aspectos relativos a la docencia, la gestión, la investigación y la participación comunitaria en la educación superior.

En el año 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el firme propósito de llevar a la humanidad a la asunción de estilos de vida solidarios y sostenibles, en coherencia con las directrices establecidas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20), celebrada en el año 2012. En el centro de la mencionada Agenda figuran los 17 ODS,

orientados a cuidar y preservar el planeta para ofrecer lo mejor del mismo a las generaciones venideras. Asimismo, estos objetivos tratan de atender a necesidades sociales tan apremiantes como la salud, el empleo, la educación, la pobreza extrema y el cambio climático, situando la mirada en la supervivencia de la humanidad (Unesco, 2017).

La educación superior se identifica de forma explícita con el Objetivo número 4 de la Agenda 2030 (Unesco, 2015), en tanto que permite trabajar de forma transversal el resto de los objetivos y sitúa a la universidad ante el compromiso de hacer realidad una educación de corte sostenible e inclusivo, en aras de dar respuesta a situaciones de especial vulnerabilidad (Alcalá del Olmo et al., 2021). Asimismo, la Unesco pondría de manifiesto en la Declaración de Aichi-Nagoya sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible, celebrada en el año 2014, que las universidades deben encargarse de incluir la sostenibilidad en todos sus marcos de actuación, de forma que impregnen aspectos relativos a la gestión, la docencia y la investigación al objeto de contribuir de forma decidida a la construcción de sociedades resilientes, sostenibles e inclusivas.

En nuestro país, la Ley Orgánica 4/2007 de Universidades, desarrollada en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, expone en su Preámbulo que la formación superior debe ir destinada a dotar a los estudiantes de aquellas herramientas que le permitan ejercer una ciudadanía y un ejercicio profesional solidario, ético y responsable, constituyendo, la protección medioambiental, un ingrediente clave para lograr estas pretensiones (Bautista y Díaz, 2017).

En el año 2005, con una revisión posterior en el año 2011, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), se encargaría de aprobar las *Directrices para la Sostenibilidad Curricular*, lo que representó un ingente esfuerzo por parte de este Organismo en la delimitación de criterios destinados a facilitar la inclusión de los ODS en los tejidos curriculares universitarios, subrayando que esta cuestión afecta a todos los campos y áreas de conocimiento, cuyo abordaje debe realizarse desde un planteamiento transversal e interdisciplinar (Aznar et al., 2019). En el año 2018, la citada Conferencia trazaría un Plan de Acción en el que quedarían

delimitadas cuestiones didácticas concretas con las que favorecer el abordaje transdisciplinar de los ODS en el horizonte temporal 2018-2020 (CRUE, 2018).

Entre algunas de las cuestiones señaladas a modo de “hoja de ruta” para insertar la sostenibilidad en el espacio docente de las disciplinas universitarias, la CRUE apuesta por revisar las estructuras curriculares, reforzar las propuestas de formación permanente del profesorado, incorporar contenidos relacionados con los ODS en consonancia con las esencias de cada titulación y alentar el uso de metodologías de corte activo e innovador propiciadoras del protagonismo de los estudiantes en la construcción de sus conocimientos e identidad profesional en clave de sostenibilidad.

Ahora bien, a pesar de todos estos esfuerzos e incluso contando con el respaldo legislativo al que hemos hecho referencia, son numerosos los estudios que coinciden en reconocer la cantidad de barreras actitudinales, institucionales y logísticas con las que deben enfrentarse las instituciones universitarias actuales en su intento de aproximación curricular a los ODS (Alcalá del Olmo et al., 2020; Álvarez-García et al., 2017; Andrades et al., 2018; Aznar et al., 2019; Mulá et al., 2017; Tejedor et al., 2019; Valderrama et al., 2020), subrayando, a este respecto, la escasa tradición del profesorado universitario para el abordaje transversal de estas cuestiones, aun contando con la sensibilidad y la conciencia necesaria con la que construir una universidad sostenible e inclusiva. De la misma forma, entre algunos de los resultados concluyentes destaca el predominio de una “lógica disciplinar” en el colectivo docente, que le lleva a pensar que esta cuestión afecta exclusivamente a los campos y las áreas de conocimiento vinculadas a las ciencias.

El objetivo de este capítulo es revisar las bases conceptuales de la Educación para el Desarrollo Sostenible como propuesta didáctica esencial con la que favorecer el abordaje transversal de los ODS en la educación superior, en un contexto de innovación educativa que, además de modificar sustancialmente las funciones docentes tradicionales, lo convierten en un agente comprometido con el avance y la transformación de la sociedad.

II. La Educación para el Desarrollo Sostenible como herramienta didáctica para abordar la sostenibilidad en el escenario universitario

La Educación para el Desarrollo Sostenible constituye una propuesta didáctica esencial con la que dotar a los estudiantes de herramientas para reflexionar sobre sus propias acciones y las repercusiones que todo ello genera en los espacios sociales, económicos, culturales y ambientales, a fin de resolver situaciones complejas de una forma inclusiva y solidaria, velando por la construcción de una sociedad sostenible.

Se trata, por tanto, de una educación transformadora y holística, al servicio de la emancipación y avance social, que no solo se centra en el abordaje de contenidos ligados al cambio climático y la degradación planetaria, sino que permite trabajar en contextos interactivos de enseñanza-aprendizaje cuestiones relacionadas con la pobreza, la marginación y la exclusión social (Alcalá del Olmo y Gutiérrez-Sánchez, 2020; Collazo y Geli de Ciurana, 2017).

A lo largo de las últimas décadas, en la comunidad científica ha podido apreciarse un gran esfuerzo en la revisión de las bases conceptuales de esta disciplina, además de en la valoración de las repercusiones que la misma genera en los tejidos curriculares universitarios (Cebrián et al., 2019; Daub et al., 2020; Findler et al., 2019; Lambrechts et al., 2018; Mulá et al., 2017; Tejedor et al., 2019). Además de apreciarse en la universidad un espacio idóneo en el que trabajar la sostenibilidad, se hace patente la necesidad de replantear los modelos pedagógicos tradicionales universitarios, como forma de favorecer la construcción de aprendizajes funcionales, adaptados al cambio y la evolución de la sociedad.

Y es que nos situamos ante un nuevo paradigma universitario, que emana del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), cuyos antecedentes más llamativos se encuentran en la Declaración de la Sorbona de 1998, la Declaración de Bolonia de 1999, la Conferencia de Salamanca de 2001, la reunión del Consejo de Europa en la Cumbre de Barcelona de 2002 y la Cumbre de Ministros de Berlín de 2003 (Álvarez-García et al., 2017). En todos estos Encuentros, se enfatiza la necesidad de asegurar la homologación de los procesos de formación de las distintas universidades,

para garantizar una libre circulación de los estudiantes universitarios en distintos contextos profesionales de los diversos países europeos. En la misma línea, la Estrategia Europa 2020 coloca a la universidad ante el reto de promover en el alumnado competencias de emprendimiento y empleabilidad, en el marco de una redefinición de los objetivos pedagógicos más determinantes hacia los que debe dirigirse la docencia universitaria (Daub et al., 2020).

En nuestro país, este planteamiento fue avalado por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, en el que, además de quedar verificadas las nuevas titulaciones, se advierte la obligatoriedad de trabajar las competencias de sostenibilidad en todos los grados y posgrados universitarios, representando la Educación para el Desarrollo Sostenible la antesala con la que abordar los ODS recogidos en la Agenda 2030 a lo largo de la trayectoria formativa en la educación superior (Cebrián et al., 2019; Daub et al., 2020; Lambrechts et al., 2018; Tejedor et al., 2019). Estas competencias van destinadas a la preparación eficaz de profesionales críticos y sensibles con el desarrollo sostenible, situándose así la educación del siglo XXI ante el reto de favorecer la confluencia entre la justicia social y la ambiental, para hacer realidad los llamados procesos de “ambientalización curricular” (Bautista y Díaz, 2017).

En coherencia con los planteamientos anteriores, puede evidenciarse que los ODS constituyen prioridades universitarias al servicio de la calidad y la excelencia académica (Mulá et al., 2017), que permiten a los estudiantes tomar conciencia de sus responsabilidades personales no solo en el plano medioambiental, sino también en desafíos vitales relacionados con la marginación y la extrema vulnerabilidad. La educación, en este orden de cosas, se nos revela como un instrumento imprescindible con el que propiciar un pensamiento crítico y reflexivo, una asunción de compromisos sociales y un aprendizaje transformador en el que los valores y las actitudes cobran protagonismo por encima de la mera transmisión conceptual.

Actualmente, educar para el desarrollo sostenible es una de las señas de identidad que definen las agendas educativas nacionales e internacionales, lo que refleja la labor desarrollada desde hace décadas por las Naciones

Unidas para permitir que educación y sostenibilidad caminen juntas y puedan trabajarse en todos los niveles educativos y desde las diversas áreas del conocimiento (Andrades et al., 2018; Valderrama et al., 2020). En el caso concreto de la universidad, el binomio pedagogía-sostenibilidad hace de esta institución un lugar privilegiado al servicio de un liderazgo participativo y de una responsabilidad social, en un marco de alianzas con los recursos comunitarios y con las instituciones tanto públicas como privadas.

En el marco de la Agenda 2030, la universidad se encuentra ante dos retos fundamentales: por un lado, formar profesionales con capacidad para insertar la filosofía de la sostenibilidad en su quehacer profesional, y, por otro, incluir los ODS como elementos al servicio de la innovación educativa en los espacios áulicos universitarios (Unesco, 2017). Es precisamente este segundo desafío el que nos lleva a subrayar la relevancia de la Educación para el Desarrollo Sostenible como propuesta didáctica encargada de proporcionar a los estudiantes y a la comunidad universitaria en su conjunto aquellos conocimientos, actitudes y habilidades que le permitan asumir los retos que se desprenden de la Agenda 2030 a lo largo de sus trayectorias vitales, tanto en la esfera personal como en la profesional.

Ahora bien, es importante destacar que la cuestión no reside únicamente en favorecer la inclusión curricular de esta enseñanza en las disciplinas universitarias (Solís y López, 2021; Tejedor et al., 2019), sino que se trata de una labor mucho más compleja, que implica asumir una nueva concepción de la educación, comprometida con los procesos de innovación educativa, con el desarrollo de procesos de introspección docente para valorar la calidad de la enseñanza y con la utilización de metodologías participativas que doten de pleno protagonismo a los estudiantes en sus procesos de acceso y construcción del conocimiento.

Se trata, en suma, de proporcionar una formación universitaria marcada por la calidad, que lleve a la consecución de los mejores resultados de desarrollo de las personas a lo largo de su trayectoria formativa, y que revierta incluso en la evolución de países y de comunidades, al objeto de propiciar un mejor acceso al mercado laboral, y, por ende, una mejora en los servicios esenciales que forman parte de nuestras vidas: alimentación, salud,

resiliencia frente a los desastres, equidad de género y compromiso y sensibilidad con las situaciones relacionadas con la exclusión social.

III. El profesorado universitario en su compromiso con una educación sostenible e inclusiva

La Educación para el Desarrollo Sostenible conforma un referente esencial con el que valorar el desarrollo profesional docente en términos de sostenibilidad, en tanto que permite dotarlo de un marco de acción, tanto conceptual como metodológico, con el que abordar las exigencias medioambientales, en busca de modelos universitarios comprometidos con el progreso humanitario.

En la actualidad, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se ha encargado de trazar diversos horizontes de profesionalización estratégica que incluyen la figura de un docente renovado (Daub et al., 2020; Valderrama et al., 2020), que atiende a los ODS como elementos al servicio de la actualización del conocimiento didáctico para dar respuesta a las nuevas realidades vitales: interculturalidad, diversidad funcional, plurilingüismo, etc. Desde esta perspectiva, el paradigma de la sostenibilidad se vislumbra como un ingrediente clave al servicio de una universidad y un docente renovados, para dar respuesta a las exigencias de la modernización, transitando así desde una concepción tradicional de la educación, a una concepción inclusiva, que busca construir un mundo más respetuoso con el consumo de recursos y más equitativo en su reparto entre los habitantes de nuestro planeta.

De acuerdo con Menoyo-Díaz (2020), una de las responsabilidades de los docentes actuales consiste en educar la mirada científica de sus estudiantes a partir de la realización de trabajos de investigación, como base para tomar conciencia de los principales problemas que afectan a nuestro mundo y llegar a asumir retos y formularse interrogantes partiendo de sus motivaciones e intereses. Aunque la autora comenta la relevancia de estas cuestiones en la etapa correspondiente a la Educación Secundaria, pensamos que sus planteamientos pueden transferirse perfectamente a la formación universitaria, en la medida en que en este proceso formativo resulta esencial que los estudiantes dispongan de las herramientas

conceptuales y metodológicas con las que desarrollar un aprendizaje basado en los procesos de indagación crítica, conducentes a la selección y discriminación de información relevante. Esta mirada propositiva acerca de la intención hacia la que debe dirigirse la actuación del profesorado, nos parece más que idónea para trabajar los ODS, en tanto que constituye una excelente oportunidad para que los alumnos y alumnas se perciban como agentes de cambio con capacidad para mejorar aspectos determinantes de su entorno más inmediato y del mundo en su conjunto.

De la misma forma, es importante poner de relieve que para que los docentes universitarios lleguen a implementar con ciertas garantías de éxito la Educación para el Desarrollo Sostenible, precisan una adquisición y un desarrollo previo de competencias clave de sostenibilidad. Nos referimos, en concreto, a la competencia de pensamiento sistémico, normativa, estratégica, de resolución de problemas, de anticipación, de colaboración y de autoconciencia (Unesco, 2017). Todas ellas resultan esenciales en la medida en que se nos revelan como una excelente oportunidad para dar respuesta a los principales retos de nuestro mundo y permiten, a su vez, abordar desde un punto de vista didáctico e innovador los ODS:

- Asunción de enfoques transdisciplinares para trabajar temas mundiales y sus manifestaciones locales.
- Valoración de las aportaciones que cada campo de conocimiento genera en la consecución de los ODS.
- Reflexión acerca de las relaciones entre educación formal, no formal e informal, como “palancas de cambio” para trabajar los ODS.
- Puesta en valor de una pedagogía transformadora y orientada a la acción, que implica activamente a los estudiantes en sus procesos de aprendizaje, desde una mirada sistémica, innovadora y creativa incidente en sus vidas cotidianas y en las comunidades locales.

La cuestión esencial que tendrá que plantearse el profesorado de una universidad que desea avanzar en la consecución de los ODS es qué tipo de personas y de profesionales pretende formar y qué tipo de enseñanza puede ser la más idónea para poder conseguirlo (Mulá et al., 2017). A este

respecto, debe tomar conciencia de la necesidad de convertir las aulas en espacios de encuentro vivencial y de aprendizaje compartido, recurriendo a metodologías capaces de promover un pensamiento crítico y reflexivo, una capacidad de indagación continua y una motivación intrínseca con la que asumir un liderazgo participativo en las cuestiones y tareas abordadas.

Entre algunas de las principales estrategias docentes que se aprecian como las más adecuadas para trabajar los ODS en el escenario universitario, cabe mencionar el trabajo en equipo cooperativo, el estudio de casos, el aprendizaje colaborativo, los dilemas morales, las dramatizaciones, las experiencias de aprendizaje servicio y el aprendizaje basado en proyectos (Alcalá del Olmo, 2021). Aunque en páginas posteriores de este capítulo nos encargaremos de revisar con detenimiento algunas de estas estrategias, nos parece conveniente destacar aquí las pretensiones pedagógicas fundamentales hacia las que se dirigen cada una de ellas, que, al mismo tiempo, pensamos que tienen plena vigencia en el marco de los ODS (Aznar et al., 2019; Tejedor et al., 2019):

- Enfoque educativo centrado en el estudiante, con capacidad para construir de forma autónoma sus conocimientos y transferir y/o aplicar los nuevos aprendizajes a múltiples situaciones y contextos.
- Aprendizaje destinado a la acción, que no busca tan solo la asimilación conceptual, sino que la trasciende, para desarrollar un pensamiento crítico, reflexivo e integrador conducente a la implicación en proyectos de alcance y transformación social.
- Empoderamiento del alumnado a partir del diseño de situaciones de aprendizaje que permitan cuestionar y modificar las formas de situarse ante el mundo, desde una cosmovisión que busca preparar a los estudiantes para desarrollar un pensamiento disruptivo y una deconstrucción continua de aprendizajes.

En definitiva, una vez expuestos los planteamientos anteriores, podemos advertir que la implementación de los ODS en el contexto universitario debe ir precedida del desarrollo de planteamientos globales de educación, conformando el profesorado un eje clave para que lleguen a generarse prácticas pedagógicas sostenibles e inclusivas, al servicio de la consiguiente

adquisición de competencias de sostenibilidad. Es imprescindible contar con un profesorado sensible y comprometido con los principios que definen una educación sostenible, para así diseñar experiencias de aprendizaje que permitan que los estudiantes accedan al conocimiento por medio de la reflexión y la crítica argumentada. Su función, en suma, no solo se centra en la transmisión de contenidos esenciales en el marco de su disciplina, sino más bien en reformular su praxis para identificar aquellas metodologías que se sitúan al servicio del abordaje efectivo de la sostenibilidad. Todo ello, será analizado en el apartado siguiente de este capítulo.

IV. Metodologías de corte activo e innovador al servicio de una educación para el desarrollo sostenible en el contexto universitario

Tal y como hemos comentado en páginas anteriores, la Educación para el Desarrollo Sostenible se vislumbra como una excelente oportunidad para abordar los ODS en el contexto universitario, desde una mirada propositiva y responsable con la transformación y el avance de la humanidad.

A este respecto, puede admitirse que el tratamiento didáctico de la Educación para el Desarrollo Sostenible implica percibir en esta enseñanza una coyuntura para dotar a los estudiantes de aquellas herramientas que le permitan implicarse de forma activa y responsable en iniciativas y proyectos sostenibles.

Situando la mirada en el contexto universitario, no resulta baladí afirmar que es necesario replantear las propuestas pedagógicas tradicionales, para transitar de un modelo educativo centrado en la enseñanza, a un modelo centrado en el aprendizaje, en el que cada estudiante es agente principal en la construcción de sus conocimientos, asumiendo el docente un rol de mediador o de guía en este proceso.

Este tránsito solo puede ser posible siempre y cuando se reorienten las metodologías de enseñanza, a partir de propuestas didácticas innovadoras que permitan el abordaje de los ODS desde un planteamiento constructivista capaz de impulsar el desarrollo de procesos de reflexión, crítica, cuestionamiento e investigación (Alcalá del Olmo, 2021), capaces de superar la adquisición de aprendizajes de corte memorístico, sin arraigo en la estructura cognitiva de los alumnos y alumnas.

A lo largo de estas páginas, se procede a analizar de forma detenida algunas de las propuestas metodológicas innovadoras que resultan más adecuadas para promover competencias sostenibles e inclusivas en el escenario universitario (Andrades et al., 2018; Collazo y Geli de Ciurana, 2017). Nos referimos, concretamente, al aprendizaje servicio, el aprendizaje basado en problemas y el aprendizaje cooperativo, determinantes todas ellas para fusionar la teoría con la práctica educativa y permitir al estudiante implicarse de forma decidida en proyectos de transformación social.

Comenzando con el aprendizaje servicio, resulta esencial ofrecer una delimitación conceptual del mismo, que, de acuerdo con las aportaciones desprendidas de diversos autores (Cebrián et al., 2019; Mayor-Paredes y Rodríguez-Martínez, 2017), nos permiten catalogarlo como un método pedagógico con gran alcance formativo, en tanto que “fusiona” contenidos, competencias y valores con la prestación de tareas de servicio a la comunidad, partiendo de unas necesidades detectadas y con el propósito de dotar de funcionalidad y relevancia a los aprendizajes.

Se trata de una propuesta de gran riqueza didáctica, en tanto que propicia la promoción de valores de solidaridad, equidad y justicia, al desarrollar un trabajo en interacción con la comunidad de forma colaborativa, lo que denota que los resultados que se obtengan no solo benefician al entorno en el que se presta el servicio, sino también al estudiante y al profesorado, puesto que revitaliza su rol profesional.

Durante los últimos años, en la comunidad científica ha podido apreciarse un gran interés en el análisis de los efectos que genera el desarrollo de este tipo de experiencias en los estudiantes universitarios (Cebrián et al., 2019; Pérez-Peláez et al., 2019), buscando identificar sus fortalezas en la promoción de competencias relacionadas con la sostenibilidad.

En este sentido, es importante aludir al Real Decreto 1027/2011 de 15 de julio, modificado por el Real Decreto 96/2014 de 14 de febrero, por el que se establece el marco español de Cualificaciones para la Educación Superior, conocido como MECES y 1393/2007 de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, puesto que recogen la necesidad de que tanto en los niveles de Grado como de

Máster la formación universitaria proporcione a todos los estudiantes en los diversos campos de conocimiento experiencias de aprendizaje que propicien una reflexión ética vinculada con su particular ámbito de estudio (Valderrama et al., 2020). En línea con lo anterior, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), advierte que el profesorado universitario debe recurrir a las experiencias de aprendizaje servicio como forma de garantizar la construcción de aprendizajes con clara proyección social, en aras de construir una sociedad más tolerante e inclusiva, a la par que más comprometida con los ODS (Solís y López, 2021).

El Aprendizaje Basado en Problemas (en adelante ABP), constituye también una propuesta didáctica innovadora que facilita la promoción de competencias de sostenibilidad, en la medida en que permite al estudiante resolver situaciones problemáticas a partir de procesos de indagación, ensayo y experimentación, en este caso, relacionadas con los ODS.

Al amparo de un docente que desarrolla funciones de acompañamiento educativo al recurrir a esta metodología, el estudiante tiene la posibilidad de trabajar en equipo, negociar, discriminar información relevante para dar respuesta a la situación problemática planteada; cuestiones todas ellas que dotan de sentido y de coherencia a la actuación pedagógica, para llegar a ejercer la profesión futura con autonomía, eficacia y responsabilidad (Méndez-Urresta et al., 2017). Desde sus orígenes, el ABP cobra cada vez mayor protagonismo en el espacio docente de las diferentes disciplinas curriculares, dado su potencial para incrementar la motivación, la curiosidad e interés de los estudiantes al trabajar en torno a problemas reales que a su vez contribuyen al desarrollo y enriquecimiento personal y profesional desde una mirada prospectiva (Gil-Galván, 2018).

El proceso que se sigue en la implementación de esta metodología se inicia con la exposición de una situación problemática que exige, por parte de los estudiantes, identificar, en pequeños grupos de trabajo, posibles formas de resolución (Brassler y Dettmers, 2017). En una primera fase, el docente debe encargarse de delimitar el problema, aclarar dudas conceptuales e identificar los conocimientos que, al respecto, forman parte de la estructura cognitiva de sus alumnos y alumnas. Seguidamente, el estudiante, en su grupo respectivo, debe encargarse de estudiar información relevante

relacionada con la situación problemática, planificando ya, aunque sea de forma tímida, una posible actuación. En una tercera fase, comienza un proceso de intercambio de planteamientos en el grupo-clase, para exponer logros y dificultades percibidos a lo largo del proceso de identificación de soluciones. Para concluir, se presentan los resultados más significativos a los que haya llegado cada grupo de trabajo.

Dada la forma de planificar las clases a partir del uso de esta metodología, podemos advertir su eficacia para trabajar la Educación para el Desarrollo Sostenible, en la medida en que se ofrece a los alumnos y alumnas la posibilidad de indagar y estudiar en profundidad problemas ecológicos reales y de trascendencia social, de la misma forma que se permite el abordaje transversal de los ODS, conducente todo ello a la conformación de un pensamiento crítico, sólido y consistente relacionado con algunos de los desafíos más acuciantes de la realidad actual.

El aprendizaje cooperativo, por otra parte, es otra de las estrategias metodológicas por excelencia en el abordaje y la implementación de una Educación para el Desarrollo Sostenible en el contexto universitario, dado el valor de la cooperación para generar una conciencia ecológica, comprometida con la justicia y la equidad social (Herrada y Baños, 2017). Esta metodología asume que el conocimiento debe construirse y deconstruirse en interacción, en espacios de aprendizaje debidamente planificados, estructurados y secuenciados, con la intención de generar un desarrollo individual y grupal (Johnson y Johnson, 2017). Precisamente es este planteamiento el que nos permite advertir que el aprendizaje no ha de conformar un acto de apropiación personal, sino que debe estar imbricado en un contexto de construcción social que se enriquece gracias a las aportaciones de los demás, a partir de un trabajo interactivo. Se trata, por tanto, de una metodología innovadora que precisa que los estudiantes trabajen en grupos altamente heterogéneos y que sean conscientes de que el éxito académico es de naturaleza interdependiente, puesto que no depende del trabajo que cada uno desarrolle en solitario, sino de los avances del grupo en sí mismo, situando la mirada en la consecución de un propósito común. La responsabilidad individual y grupal, la interacción continua y la interdependencia positiva, conforman, por tanto, la esencia principal de esta metodología (Ovejero, 2018).

Tal y como expone Azorín (2018), son múltiples los beneficios de la cooperación en los contextos educativos, reflejados en el aumento de la motivación, la mejora de las habilidades sociales, la adquisición de estrategias de aprendizaje metacognitivas y la conjunción de la responsabilidad grupal e individual. A este respecto, se puede evidenciar la importancia de esta metodología en la puesta en práctica de una educación comprometida con los ODS, al ofrecer la posibilidad de indagar y de argumentar en torno a cuestiones relativas a las situaciones de especial vulnerabilidad a las que debemos enfrentarnos como comunidad global.

Una vez expuestas las metodologías más beneficiosas para trabajar la sostenibilidad en la educación superior, concluimos este apartado subrayando la necesidad de favorecer la apertura de las aulas universitarias a la realidad social, en busca de la preparación de futuros profesionales resilientes y comprometidos con el avance de nuestra sociedad.

V. Conclusiones

La Agenda 2030 y los 17 ODS que se incluyen en ella, representan un “soplo de aire fresco” para analizar, reflexionar y valorar el camino seguido por la Educación para el Desarrollo Sostenible a lo largo de estos últimos años, propiciando a su vez la reformulación de propuestas de intervención didácticas y la asunción de nuevos desafíos educativos.

Ahora bien, las iniciativas educativas relacionadas con la Educación para el Desarrollo Sostenible, no deben relacionarse únicamente con los ODS vinculados directamente con la energía, el deterioro planetario y la escasez de agua, entre otros aspectos, sino que han de permitir la puesta en escena pedagógica de temas tan acuciantes como la pobreza extrema, la equidad de género, la insolidaridad e injusticia a la que deben enfrentarse ciertos colectivos sociales, el consumo responsable y la educación inclusiva. Esta propuesta educativa, por tanto, se convierte así en el *leit motiv* de una educación comprometida con el avance de todos los pueblos y naciones de la Tierra, a partir de metodologías innovadoras al servicio de la significatividad de los aprendizajes.

Desde una aproximación conceptual a la Educación para el Desarrollo Sostenible en el seno universitario, cabe mencionar sus propósitos

esenciales: promoción activa de una ética medioambiental; difusión de derechos y deberes medioambientales; reducción de residuos en los campus universitarios e incremento del voluntariado y el asociacionismo, esenciales para implicar a los estudiantes en iniciativas solidarias que reviertan, no solo en la mejora del entorno, sino en la transformación de la sociedad. La universidad, en coherencia con lo anterior, debe ser capaz de conjugar la formación académico-disciplinar con la formación en sostenibilidad, lo que nos permitirá percibirla como institución cálida que apuesta por hacer realidad aquellos valores que nos hacen más humanos. Los ODS, en definitiva, se sitúan como herramientas al servicio del desarrollo profesional docente para superar las brechas sociales existentes, representando así un modo de alentar a los sistemas educativos a comprometerse con la transformación y el progreso de la humanidad.

Referencias

- Alcalá del Olmo, M.J., Santos-Villalba, M.J., Leiva, J.J., y Matas, A. (2020). Sostenibilidad Curricular: Una mirada desde las aportaciones del profesorado de la Universidad de Málaga. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*, 9(2), 319-326. <https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.2.015>
- Alcalá del Olmo, M.J. (2021). *El amor al Planeta como desafío de la educación del Siglo XXI. Aproximación didáctica e intervención socioeducativa*. Octaedro.
- Alcalá del Olmo, M.J. y Gutiérrez-Sánchez, J.D. (2020). El desarrollo sostenible como reto pedagógico de la Universidad del siglo XXI. *Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 19, 59-80. <https://doi.org/10.12795/anduli.2020.i19.03>
- Alcalá del Olmo, M.J., Gutiérrez-Sánchez, J.D., y Sousa, C. (2021). Efectos de la pandemia originada por la COVID-19 en los estudiantes universitarios más vulnerables. Retos de la educación inclusiva. En J.J. Leiva Olivencia y A. Matas Terrón (Coords). *Claves para una educación inclusiva en tiempos COVID en el escenario universitario* (pp. 61-76). Narcea.

- Álvarez-García, O., Sureda-Negre, J., y Comas-Forgas, R. (2017). Assessing environmental competencies of primary education pre-service teachers in Spain. A comparative study between two universities. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 19(1), 15-31. <https://doi.org/10.1108/IJSHE-2-2016-0227>
- Andrades, F.J., Larrán, M., y Muriel de Los Reyes, M.J. (2018). Analysing the incorporation of sustainability themes into the university curricula: a case study of a Spanish public university. *International Journal of Sustainable Development y World Ecology*, 25(7), 642,654. <https://doi.org/10.1080/13504509.2018.1437484>
- Aznar, I., Hinojo, F.J., Cáceres, P., Trujillo, J.M., y Romero, J.M. (2019). Environmental Attitudes in Trainee Teachers in Primary Education. The future of biodiversity preservation and Environmental pollution. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(32), 1-11. <https://doi.org/10.3390/ijerph16030362>
- Azorín, C.M. (2018). El método de aprendizaje cooperativo y su aplicación en las aulas. *Perfiles Educativos*, 40(161), 181-194.
- Bautista, M.J. y Díaz, M.J. (2017). La Sostenibilidad en los grados universitarios: Presencia y coherencia. *Teoría de la Educación*, 29(1), 161-187. <http://doi.org/10.14201/teoredu291161187>
- Brassler, M. y Dettmers, J. (2017). How to Enhance Interdisciplinary Competence—Interdisciplinary Problem-Based Learning versus Interdisciplinary Project-Based Learning. *Interdisciplinary Journal of Problem-Based Learning*, 11(2). <https://doi.org/10.7771/1541-5015.1686>
- Cebrián, G., Fernández, M., Fuertes, M.T., Moraleta, A., y Segalás, J. (2019). La influencia del Aprendizaje-Servicio en el desarrollo de competencias en sostenibilidad en estudiantes universitarios. *Bordón*, 71(3), 151-167. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2019.68276>

- Collazo, L.M. y Geli de Ciurana, A.M. (2017). Avanzar en la educación para la sostenibilidad. Combinación de metodologías para trabajar el pensamiento crítico y autónomo, la reflexión y la capacidad de transformación del sistema. *Revista Iberoamericana de Educación*, 73, 131-154.
- CRUE (2018). *Diagnóstico de la sostenibilidad ambiental en las Universidades Españolas*. Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Sostenibilidad Universitaria (GESU). Informe 2017. http://www.crue.org/Boletin_SG/2018/2018.04.10%20Informe%20Sostenibilidad%20Universidades%20v3.4.pdf
- Daub, C.H., Hasler, M., Verkuil, A.H., y Milow, U. (2020). Universities talk, students walk: Promoting innovative sustainability projects. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 21(1), 97-111. <https://doi.org/10.1108/IJSHE-04-2019-0149>
- Findler, F., Schönherr, N., Lozano, R., Reuder, D., y Martinuzzi, A. (2019). The impacts of higher education institutions on sustainable development. A review and conceptualization. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 20(1), 23-38. <https://doi.org/10.1108/IJSHE-07-2017-0114>
- Gil-Galván, R. (2018). El uso del aprendizaje basado en problemas en la enseñanza universitaria. Análisis de las competencias adquiridas y su impacto. *Revista mexicana de investigación educativa*, 23(76), 73-93.
- Herrada, R.I. y Baños, R. (2017). Revisión de Experiencias de Aprendizaje Cooperativo en Ciencias Experimentales. *Campo Abierto*, 36(2), 151-170. <https://doi.org/10.17398/0213-9529.37.2.157>
- Johnson, D.W. y Johnson, F. (2017). *Joining together: Group together and group skills*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Ovejero, A. (2018). *Aprendizaje cooperativo crítico: mucho más que una eficaz técnica pedagógica*. Pirámide.

- Lambrechts, W., Van Liedekerke, V., y Van Petegem, P. (2018). Higher Education for sustainable development in Flanders: balancing between normative and transformative approaches. *Environmental Education Research*, 24(9), 1284-1300. <https://doi.org/10.1080/13504622.2017.1378622>
- Mayor-Paredes, D. y Rodríguez-Martínez, D. (2017). Aprendizaje-Servicio: Una práctica pedagógica que promueve la participación del estudiantado para la mejora escolar y social. *Revista Complutense de Educación*, 28(2), 555-571. http://doi.org/10.5209/rev_RCED.2017.v28.n2.49623
- Méndez-Urresta, E. M., Méndez-Urresta, J. B., y Méndez- Carvajal, V. C. (2017). El aprendizaje basado en problemas como vía para el desarrollo de competencias en Educación Superior. *Revista Conrado*, 13(60), 21-25.
- Menoyo-Díaz, M.P. (2020). Educar la mirada científica del alumnado de secundaria en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible, educar para una ciudadanía global en un momento de cambio educativo. *Modelling in Science Education and Learning*, 13(2), 21-42. <https://doi.org/10.4995/msel.2020.13790>
- Mulà, I., Tilbury, D., Ryan, A., Mader, M., Dlouhá, J., Mader, C., Benayas, J., Dlouhý, J. y Alba, D. (2017). Catalysing change for sustainability in higher education: a review of professional development initiatives for university educators. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 18(5), 798-820. <https://doi.org/10.1108/IJSHE-03-2017-0043>
- Organización para las Naciones Unidas. (2021). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. ONU. https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021_Spanish.pdf

- Pérez-Peláez, N. R., Cleveland- Slimming, M. R., Lleras- Sarasti, S. A., Cortés- Pizarro, N., y Cortés- Pizarro, E. (2019). Educación Ambiental mediante la metodología aprendizaje–servicio: percepción de adquisición de competencias e impacto en la comunidad. *Universidad y Sociedad*, 11(4), 154-162. <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>
- Solís, M.G. y López, C. (2021). El Aprendizaje Servicio como estrategia didáctica para la profesionalización, la sostenibilidad y la transformación social. Una experiencia en el Grado de Educación Social. *Campo Abierto*, 40(1), 73-86. <https://doi.org/10.17398/0213-9529.40.1.73>
- Tejedor, G., Segalás, J., Barrón, A., Fernández-Morilla, M., Fuertes, M.T., Ruiz-Morales, J., Gutiérrez, I., García-González, E., Aramburuzabala, P., y Hernández, A. (2019). Didactic Strategies to Promote Competencies in Sustainability. *Sustainability*, 11(2086), 1-24. <https://doi.org/10.3390/su11072086>
- UNESCO (2015). *Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?* UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232697>
- UNESCO (2017). *Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Objetivos de aprendizaje.* UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000252423>
- Valderrama, R., Alcántara, L., Sánchez-Carracedo, F., Caballero, D., Serrate, S., Gil, D., Vidal, S., y Miñano, R. (2020) ¿Forma en sostenibilidad el sistema universitario español? Visión del alumnado de cuatro universidades. *Educación XX1*, 23(1), 221-245. <http://doi.org/10.5944/educXX1.23420>

Bionota de las personas coordinadoras del libro



Dr. Cristóbal Torres Fernández. Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de Sevilla con Mención Internacional por la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Tres de Febrero, en Argentina. Director del Grupo de Investigación EducAcción. Profesor Contratado Doctor en Universitat Internacional de València y profesor en Universidad Internacional de La Rioja, Universidad de Sevilla y Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Sus líneas de investigación son las siguientes: Competencias Digitales, E-learning, Herramientas Colaborativas, Tecnologías Emergentes, Formación del Profesorado, Políticas y Legislación Educativa, Metodologías de Enseñanza-Aprendizaje.

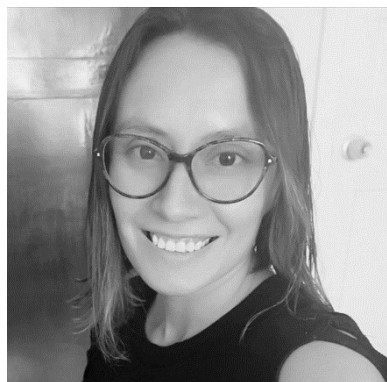


Lic. Wilbemis Jerez Rivero. Licenciado en Derecho por la Universidad de La Habana con Título de Oro y Premio al Mérito científico. Abogado litigante y Profesor Asistente Honorario de la Universidad de Sevilla. Sus líneas de investigación son las siguientes: las personas y grupos vulnerables, el acceso a la justicia, los estudios de género, la protección ambiental, los derechos humanos, el bienestar emocional, las tecnologías emergentes y las competencias digitales. También ha desarrollado estudios e investigaciones en el marco de la Agenda 2030 y de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS).



Dr. Juan Moisés de la Serna Tuya. Diplomado en Graduado Social y Doctor en Psicología por la Universidad de Sevilla; Máster en Neurociencias y Biología del Comportamiento por la Universidad de Pablo de Olavide. Profesor investigador de la Universidad Norbert Wiener de Perú; Profesor a nivel de postgrado en la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR); la Universidad de Valencia; la Universidad Internacional de Valencia (VIU); la Universidad Francisco de Vitoria; la Universidad

Antonio Nebrija. Tutor en el Máster Universitario en Psicología Jurídica; y en el Máster Universitario en Criminología: Delincuencia y Victimología (VIU). Asesor Externo de la Agencia de Calidad de la Educación Superior de Letonia y de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OIE). Divulgador científico con una treintena de libros publicados sobre diversas temáticas de psicología y neurociencias, traducidos a ocho idiomas.



Heidi Gordillo Bogotá. Magíster en Derechos Humanos y Cultura de Paz, de la Universidad Javeriana de Cali. Magíster en Didáctica, de la Universidad Autónoma de Colombia. Especialista en Entornos Virtuales de Aprendizaje, de Virtual Educa Argentina. Antropóloga y Licenciada en Ciencias.

Líder de Pedagogía, de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Asesora del Ministerio de Educación Nacional. Maestra de posgrados, de la Universidad Cooperativa de Colombia y la Corporación Universitaria Iberoamericana. Sus líneas de investigación son: Derechos Humanos, Cultura de Paz, Migración, Ciudadanía, E-learning, políticas públicas educativas, formación e investigación docente, social y comunitaria.

La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible fue adoptada en el año 2015 por los Estados miembros de las Naciones Unidas como un instrumento de transformación que se extendería hasta el año 2030. En estos quince años se realizarían políticas e iniciativas encaminadas a la erradicación de las brechas mundiales relacionadas con el hambre y la pobreza, garantizar el acceso a la salud, la educación de calidad, al agua y energía limpias, al trabajo y crecimiento dignos, a la innovación industrial y tecnológica, a la reducción de toda desigualdad, a la paz, la justicia y a instituciones sólidas, y a campos y ciudades con consumo y producción sostenibles, en el marco de un cambio climático que afecta los ecosistemas terrestres y submarinos. Todo ello nos conmina a tejer alianzas por encima de nuestras diferencias y complejidades culturales.

Si bien ha habido logros en estos últimos años, hay algunos rezagos de resonancia mundial, agravados por sucesos como la pandemia de la COVID-19 y recientes fenómenos políticos. A pocos años de cerrarse el plazo para cumplirlos, hay que reenfocar la agenda nacional y mundial hacia el cumplimiento mancomunado de los diecisiete objetivos, 169 metas y 231 indicadores que nos separan de garantizar la sostenibilidad del planeta y de nuestra especie en él.

En este libro se presentan catorce investigaciones hechas por reconocidas personalidades del mundo académico, que revelan el «tras bambalinas» del cumplimiento de los ODS, en igual número de temas y casos, y que testimonian los derechos universales a una justicia de última generación y a una salud mental digna; a una infancia armónica y al emprendimiento; a la construcción de una cultura de paz a partir de la mediación; a la educación para la sostenibilidad, así como en género y derechos; a un desarrollo urbano con transparencia y a un campo productivo e, igualmente, a un cooperativismo eficaz; al reparto equitativo de herencias, a una administración pública responsable, a recibir alfabetización digital familiar y a entornos universitarios comprometidos con las transformaciones éticas y culturales que nuestra actualidad demanda.