

36/2019

30 de abril de 2019

*Juan Francisco Montalbán Carrasco**

Algunos apuntes sobre el desarrollo sostenible en España

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Algunos apuntes sobre el desarrollo sostenible en España

Resumen:

Se presentan someramente algunos aspectos de economía política de la Agenda 2030, entendida como nuevo lenguaje y paradigma internacional y como instrumento de ordenación de una globalización en ocasiones percibida de forma incierta y amenazante. Se describen los pasos políticos e institucionales dados en España para la construcción del desarrollo sostenible: gobernanza creada, documentos elaborados, estrategias en marcha, problemas encontrados y enseñanzas consolidadas en este camino. Se recuerdan algunos logros pero también notables carencias de nuestro país. Se llama la atención sobre la necesidad de acelerar los ritmos y extender las iniciativas. Es imprescindible trasladar nuestro empeño nacional a la Unión Europea, con esfuerzo redoblado tras las próximas elecciones europeas.

Palabras clave:

Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Plan de Acción, globalización, clima, políticas públicas.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Some notes about the sustainable development in Spain

Abstract:

Some aspects of the 2030 Agenda's political economy are briefly presented, understood as the new language and international paradigm, and as an ordering tool in a globalization that is occasionally perceived as uncertain and threatening. The political and institutional steps carried on in Spain towards sustainable development are described: creating governance, elaborating documents, launching strategies and identifying issues and lessons learned throughout this process. Some achievements within our country are reminded, however also notable shortcomings. The need to accelerate and extend the initiatives is highlighted. It is essential to move our national endeavor to the European Union, with an effort doubled after the next European election.

Keywords:

Agenda 2030, Sustainable Development Goals, Action Plan, globalization, climate, public policies.

Cómo citar este documento:

MONTALBÁN CARRASCO, Juan Francisco. *Algunos apuntes sobre el desarrollo sostenible en España*. Documento de Opinión IEEE 36/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El cargo de Embajador en Misión Especial para la Agenda 2030 fue creado en mayo de 2017. Lo ocupé hasta abril de 2019, en una etapa de gran intensidad, en la que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) asumió en España responsabilidades y liderazgo en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La labor del equipo que entonces se conformó en Exteriores cubrió múltiples frentes, desde el trabajo interministerial de coordinación, la colaboración entre administraciones territoriales y con todos los actores sociales, el diseño y aprobación de un Plan de Acción, su presentación ante el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de Naciones Unidas, la creación de nuevas instancias en la Presidencia del Gobierno con el correspondiente reajuste de competencias. Al hilo de esta experiencia, a continuación apuntaré algunos comentarios sobre la construcción en nuestro país del desarrollo sostenible, concepto usado internacionalmente a partir del Informe Brundtland de 1987 (y entendido como aquel que «satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades») y en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que introduce la preocupación ecológica en el afán por la búsqueda de un mundo más próspero y equitativo.

En otros artículos¹, los responsables de la Agenda en Exteriores, junto con otros expertos, hemos pormenorizado los pasos dados para construir el soporte institucional y abordar adecuadamente en nuestro país las obligaciones derivadas de los grandes acuerdos adoptados en 2015 (Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Acuerdo de París sobre el Cambio Climático) que conjuntamente conforman un orden del día internacional sistemáticamente presente ya en diálogos bilaterales y foros multilaterales. Obviaré detalles que allí se explican bien para explayarme en otros que abundan en el esfuerzo

¹ GARRO, Isabel; GASSÓ, Javier; MONTALBÁN, Juan Francisco; y SALLÉ, Carlos, “Respuestas organizativas para la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en Economía Industrial n. 408, Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, Madrid, 2018. FERRERO, Gabriel; y MONTALBÁN, Juan Francisco, “El significado del Objetivo 17 (alianzas con las organizaciones sociales) y su proyección en España”, en Cuadernos de Derecho para Ingenieros n. 43, Wolters Kluwer e Iberdrola, Madrid, 2018. MONTALBÁN, Juan Francisco, “La construcción del desarrollo sostenible en España”, en Lafuente, David (coord.) “9 necesarios debates sobre la responsabilidad social”, Editorial Comares, Granada, 2019.

político realizado a partir de 2017, tras un periodo de gobierno en funciones en 2016 con grandes limitaciones jurídicas y políticas cara a la toma de decisiones, y para actualizar esa información.

Economía política de la Agenda 2030

Parece oportuno detenerse previa y concisamente sobre algunos aspectos de economía política de la Agenda 2030. La Agenda pretende ofrecer una respuesta en políticas públicas a los problemas y desafíos de la globalización en todos los ámbitos. Parte de una interpretación estructural y compleja de las interrelaciones e interdependencias del mundo actual, huyendo de enfoques y diagnósticos binarios, historicistas o deterministas, y de soluciones simples basadas en la autarquía y el repliegue de las sociedades sobre sí mismas, que a menudo generan reacciones sociales y políticas que alientan la xenofobia y el populismo —y nada resuelven, por voluntaristas y poco rigurosas—. Cubre los campos económicos, sociales y medioambientales, los marcos domésticos y la esfera internacional, y lo hace con un afán equilibrado y sólido técnicamente. Introduce la proyección de largo plazo y por lo tanto sus soluciones exigen un ánimo consensual de las fuerzas políticas, sin que de ello se infiera el fin de las lógicas diferencias entre ideologías y partidos ni la uniformidad en respuestas de todos los países. Marca una hoja de ruta global y su nomenclatura y categorías favorecen la interlocución entre gobiernos y las agendas multilaterales. Está construida, en la medida de lo posible, sobre certezas científicas y apunta a la construcción de bienes públicos globales, para lo cual es imprescindible la colaboración mutuamente provechosa de todos los actores públicos y privados y el señalamiento de gorriones o chantajistas, aquellos que desean aprovecharse de las ventajas de la globalización o intimidar irresponsablemente con la ignorancia o menosprecio de los grandes consensos, sin colaborar en su construcción racional. La Agenda no es catastrofista o apocalíptica pero sí muy clara al insistir con datos en que el tiempo para solucionar algunos problemas se acaba. Comprende y no elude el análisis de los riesgos generados por las crisis en el mundo en desarrollo y sus dramáticas consecuencias (sequías, hambrunas, migraciones masivas, radicalismo) y en el desarrollado (desempleo, miedo, zozobra, extremismo). Argumenta que es viable una globalización ordenada, que genere ventajas y oportunidades, con nuevas reglas

de competencia, frente al tópico de una globalización anárquica, incierta e inmanejable. Promueve entornos nacionales e internacionales estables y pacíficos, haciendo más eficiente el proceso inversor mediante una reducción de los riesgos de cada país, los tipos de interés y otros costes adicionales. Refuerza la reputación de los Estados que la asumen con determinación. La Agenda es minuciosa, positiva y constructiva, realista e ineludible, cuantificable, y no deja resquicios para un plan alternativo porque, salvo en la imaginación y en la ciencia ficción, no tenemos un planeta alternativo.

Son estos tiempos singulares, a menudo confusos, que exigen repensar lo público, como argumenta el profesor Manuel Arenilla: «El Estado debe adoptar un papel de habilitador o activador de la sociedad, más que de ordenador de ésta, para recuperar su legitimidad y garantizar que las demandas ciudadanas son atendidas y que los derechos de los ciudadanos son garantizados... De este proceso resulta una realidad ampliada de lo público en la que el Estado articula coaliciones o redes de políticas colaborativas y estables que sirven de punto de encuentro para el análisis y solución de los problemas sociales y que suponen una mayor implicación de los ciudadanos en la vida de la comunidad como copartícipes en las decisiones públicas, en la solución de sus problemas y en la satisfacción del bien común»².

Organización institucional

Es de justicia mencionar un intento anterior por construir un marco general de desarrollo sostenible en nuestro país, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2007, que redactó un grupo interministerial presidido por la Secretaría de Estado de Economía³. Fue aprobada por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007 e incluía un diagnóstico sobre los retos y los principales objetivos de la sostenibilidad en España, apartados específicos sobre la sostenibilidad ambiental, social y global y un capítulo sobre la rendición de cuentas. Los avatares de la crisis económica que enseguida se abatió sobre el mundo occidental cambiaron drásticamente las prioridades y este documento apenas llegó a aplicarse.

² ARENILLA, Manuel, "Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 2018.

³ Ministerio de la Presidencia, "Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2007", BOE, Madrid, 2007.

En esta segunda acometida, los hitos pasaron por la creación del cargo de Embajador en Misión Especial para la Agenda 2030, de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPODES) en el MAUC (en julio de 2017) y del Grupo de Alto Nivel (GAN, en septiembre de 2017) como máxima instancia de coordinación interministerial e impulso de la Agenda en nuestro país⁴. Del GAN dependió un Grupo de Trabajo Permanente (GTP), en el que se fueron debatiendo y afinando metodologías y documentos técnicos de forma consensuada en la Administración General del Estado (AGE), en interlocución constante con comunidades autónomas, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y entidades representativas de la sociedad civil, sector privado, asociaciones profesionales y la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).

Se actualizó la cartografía de responsabilidades y competencias de los distintos ministerios en relación con los 17 ODS y las 169 metas, se construyeron los conceptos de punto focal (ministerios con responsabilidad y liderazgo en los diferentes ODS), políticas palanca (aquellas que podrían estratégicamente dinamizar el progreso hasta las metas) y medidas palanca (inmediatas, concretas, más asequibles presupuestariamente y muy apropiadas para acelerar procesos), se debatió sobre indicadores, sobre gobernanza de la Agenda, sobre alianzas, sobre el papel de todos los actores, sobre localización territorial, etc. Se identificaron ámbitos en los que el desempeño español reflejado en nuestras líneas de base estadísticas resultaba satisfactorio con sectores deficientes en los que habría que incrementar el esfuerzo.

Bajo ese primer formato, el GAN sesionó en ocho ocasiones, entre octubre de 2017 y junio de 2018; en todas ellas, excepto en dos, con presencia de las comunidades autónomas y de la FEMP, y en dos de ellas también con invitación a los representantes de la sociedad civil. El GTP lo hizo igualmente en ocho ocasiones, acuñando conceptos y redactando sucesivos borradores del Plan de Acción, según las indicaciones del GAN, hasta la elaboración de su versión final⁵.

⁴ Por las siguientes disposiciones respectivamente: Real Decreto 465/2017, de 5 de mayo (publicado en el BOE de 6 de mayo de 2017); Real Decreto 768/2017, de 28 de julio (BOE de 29 de julio de 2017); y Acuerdo de 28 de septiembre de 2017 de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos por el que se crea el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030, publicado por Resolución de 13 de octubre de 2017 de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (BOE de 27 de octubre de 2017).

⁵ El GAN se reunió en las siguientes fechas: 23 de octubre y 20 de diciembre de 2017; y 5 de febrero, 1 de marzo, 22 de marzo, 24 de abril, 30 de mayo y 26 de junio de 2018. Y el GTP en las siguientes: 22 de

La Agenda 2030 en el cambio de gobierno

Las dos últimas reuniones del GAN en su primer formato, el 30 de mayo y el 26 de junio de 2018, tuvieron lugar bajo distintos gobiernos, tras la moción de censura. El nuevo gobierno ajustó en menos de un mes el texto que no pudo aprobarse el 30 de mayo a las nuevas prioridades políticas y fue presentado en plazo ante el FPAN para nuestra comparecencia en el Examen Nacional Voluntario (ENV) del 18 de julio. Ello ilustra a la vez sobre la complejidad del proceso y el interés de las nuevas autoridades, y también sobre la solidez técnica de las propuestas y su notable apoyo parlamentario, como muestra la Proposición No de Ley 161/002620, de 12 de diciembre de 2017 para orientación política del Gobierno en la definición de la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, aprobada por la práctica totalidad de los grupos parlamentarios del Congreso⁶.

El Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 (2018-2020) había sido elaborado con aportaciones de todos los ministerios, afanosamente discutidas y engranadas en sucesivas sesiones del GTP. El Plan estaba finalizado y pronto para su aprobación en el GAN de mayo, pero no pudo hacerse por tres discrepancias últimas, aparentemente resueltas en el GTP del 29 de mayo pero reabiertas después. En cuanto a la gobernanza de la Agenda, casi todos los ministerios habían coincidido en la conveniencia de crear una unidad administrativa que reforzara la ejecución de la Agenda así como otros mecanismos de coordinación territorial, cuya fórmula y ubicación concreta se dejaba a acuerdos posteriores, condicionada a que fuera a coste presupuestario cero, mediante reasignación de efectivos; las unidades discrepantes opinaban que no debía introducirse cambio alguno al esquema establecido en 2017. Las otras dos diferencias obedecían a razones competenciales, en el ámbito energético y medioambiental con una comunidad autónoma, y por la mención en el documento de la FEMP de la autonomía política plena de los poderes locales. Visto en perspectiva, era obvio que no hubieran podido resolverse técnicamente cuestiones como el nivel

noviembre y 15 de diciembre de 2017; y 24 de enero, 22 de febrero, 16 de marzo, 23 de abril, 21 de mayo y 29 de mayo de 2018. En los archivos de DGPODES obran las actas correspondientes de esas reuniones así como las sucesivas versiones del Plan.

⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 286, de 23 de enero de 2018, pág. 13 a 17.

político deseable para el órgano de dirección de la Agenda en España, el modelo energético o los debates territoriales.

En el GAN de junio, el nuevo titular del MAUC, en su calidad de presidente, explicó que el gobierno había tomado la decisión de modificar el texto del Plan y de mantener la presentación del mismo ante la ONU en la fecha asignada, una oportunidad que no podía desaprovecharse para que España explicara internacionalmente su nuevo cuadro de políticas públicas y su compromiso con el desarrollo sostenible. Se preservaba la estructura y diversos aspectos técnicos ya acordados, muy bien acogidos por las entidades territoriales y la sociedad civil, pero se remarcaba que el nuevo gobierno priorizaba los ODS con énfasis especial en los problemas sociales y voluntad de centrarse específicamente en la pobreza y la desigualdad económica, la igualdad de género, la transición ecológica y el cambio climático.

El marco temporal 2018-2020 del borrador quedó eliminado, previéndose ahora una puesta en marcha inmediata del Plan, en tanto se formulara una estrategia nacional de desarrollo sostenible (ENDS) hasta 2030. Se rediseñaron y ampliaron las políticas palanca, y se consideró a las medidas como transformadoras, de carácter transversal, elevando su ambición y número. Y se resolvieron las tensiones sobre gobernanza creando el cargo de Alto Comisionado para la Agenda 2030, con una Oficina de apoyo técnico, para coordinar las actuaciones dirigidas a su cumplimiento, bajo la dependencia directa del presidente del Gobierno. El Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 fue aprobado en el Consejo de Ministros del 29 de junio, y en una versión ligeramente adaptada, a efectos de ciertos requerimientos formales de la ONU, como Informe de España para el ENV 2018, junto con un anexo estadístico y otro con las declaraciones de la sociedad civil (Futuro en Común), sector privado (Red Española del Pacto Mundial), CRUE y Unión Profesional⁷.

⁷ Todos los textos están disponibles en la página web del MAUC. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Inicio.aspx>. Existe además una edición impresa del Plan, "Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030", DGPODES, Madrid 2019.

Nueva gobernanza, nuevas políticas

Tras la presentación del Plan de Acción en Nueva York⁸, la Alta Comisionada concentró su trabajo esencialmente en ir creando una nueva estructura institucional de gobernanza, acorde con la recomposición ministerial de competencias, que pusiera en marcha el Plan y al tiempo trabajara en el formato futuro de la ENDS⁹. Se creó un Grupo de Trabajo Interministerial, que sesionó en cuatro ocasiones hasta abril de 2019¹⁰, en base a cuya labor se diseñó un nuevo GAN, que cumplía con el objetivo final de alcanzar el más alto nivel político dentro de nuestra estructura de toma de decisión, presidido por la vicepresidenta del Gobierno y con participación de ministros y secretarios de Estado; de él dependerá como foro técnico el Grupo de Trabajo Interministerial. Se creó también un Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, como órgano participativo y de interlocución con la sociedad; se mantuvo interlocución permanente con el Congreso para apoyar la constitución de la Comisión Mixta Congreso-Senado; y se sentaron las líneas para que la articulación óptima entre las políticas estatales, autonómicas, provinciales y municipales de todos los actores pudiera ser abordada en la Conferencia de presidentes, y en todo caso en una Comisión Nacional de la Agenda 2030 como conferencia sectorial ad hoc. Quedó prevista además, como mecanismo reforzado de gobernanza, una reunión de alto nivel para el seguimiento de la Agenda, con participación de los cuatro órganos anteriores.

⁸ Se puede ver completa, a partir de 1:12:21. Disponible en: <http://webtv.un.org/search/23rd-meeting-2018-high-level-political-forum-on-sustainable-development-2018-hlpf/5810905658001/?term=2018-07-18&sort=date&page=3>

⁹ La nueva gobernanza viene regulada por la siguiente normativa: creación del Alto Comisionado para la Agenda 2030 por Real Decreto 419 /2018, de 18 de junio, de reestructuración de la Presidencia del Gobierno (publicado en el BOE del 19 de junio de 2018); Real Decreto 1271/2018, de 11 de noviembre, que desarrolla la estructura orgánica básica del MAUC (BOE de 12 de noviembre de 2018), en el que se reordenan y refuerzan las responsabilidades de DGPOLDES en los campos de Agenda 2030 y cooperación, política exterior y foros internacionales; Acuerdo de constitución, de 5 de febrero de 2019, de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia española para alcanzar los ODS (Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisiones Mixtas, número 128, de 5 de febrero de 2019); Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, por la que se crea el Consejo de Desarrollo Sostenible (BOE de 23 de febrero de 2019); Orden PCI/383/2019, de 2 de abril, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 21 de marzo de 2019, relativo al refuerzo de la gobernanza para la Agenda 2030 (BOE de 3 de abril de 2019).

¹⁰ El 22 de octubre de 2018, y el 9 de enero, 13 de febrero y 3 de abril de 2019. Sus actas obran en el archivo de la Oficina de la Alta Comisionada para la Agenda 2030, en la Presidencia del Gobierno.

La convocatoria electoral del 28 de abril ralentizó la actividad del Parlamento y el Ejecutivo, pero una parte de las previsiones del Plan de Acción estaban ya siendo impulsadas, algunas diseñadas por el gobierno anterior, otras de nueva planta. Es preciso mencionar las siguientes: la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, la subida del salario mínimo interprofesional, los sucesivos Planes Estratégicos de Igualdad de Oportunidades, la Agenda Urbana Española y su Plan de Acción, la Estrategia Española de Economía Circular, el paquete de energía y clima (con sus tres elementos, el proyecto de ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional de Energía y Clima y la Estrategia para una Transición Justa), la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación, la Estrategia Española de Economía Social, el Tercer Plan de Gobierno Abierto, la recuperación de la cooperación española con el designio de adoptar los ODS como sus propios objetivos estratégicos, la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, y dando impulso adicional a todas y coherencia al conjunto la Agenda del Cambio, con sus apartados de fiscalidad, formación y capital humano, transición ecológica, avance científico y tecnológico, mercado laboral eficiente y justo, desigualdad y Estado del bienestar, y eficiencia de la administración.

España cuenta con un desempeño muy notable en múltiples campos, como el crecimiento económico, las condiciones de vida, el modelo sanitario, la institucionalidad democrática, la seguridad ciudadana, las infraestructuras o la energía renovable, con experiencias útiles para el diseño de políticas públicas en otros países. Pero hay otros en los que nuestra situación es negativa en la comparación europea y en donde hemos de avanzar: el desempleo (14,45 % en 2018), y especialmente el juvenil (33,5); el riesgo de pobreza y exclusión social (26,6 % de la población en 2017, 31 en menores de 18 años); la desigualdad (en 2017, la renta total del 20 % de la población con mayores ingresos multiplica por 6'6 la del 20 % con menores); la obesidad, sobrepeso o peso insuficiente infantil (54,9 % en 2017 en menores de entre 2 y 4 años) o la tasa de abandono escolar temprano (17,9 en 2018)¹¹.

¹¹ Datos obtenidos del Plan de Acción y el anexo estadístico (véase nota 6), del Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es) y del informe AROPE (www.eapn.es).

Lecciones aprendidas

La puesta en marcha de la Agenda ha generado enseñanzas valiosas para mejorar nuestras políticas públicas y fomentar la implicación ciudadana.

El esfuerzo español vino amparado por un enfoque muy pragmático, para superar los retrasos derivados de nuestros ritmos políticos. El riesgo de que quedáramos rezagados en nuestra presentación del ENV ante el FPAN fue acicate para superar celos y desencuentros, lo que resalta su relevancia a la hora de dinamizar procesos internos.

Se comenzó debatiendo sobre la estructura institucional y el ministerio que debería presidir la coordinación interministerial. Más allá de nítidas diferencias conceptuales entre la Agenda y los Objetivos de Desarrollo del Milenio resultó pertinente una cierta continuidad adjudicada a ambas, que llamaba a aprovechar la estructura de cooperación, dinámica y bien conectada con la sociedad en España, como punto de partida simbólico hacia los ODS. Ello propició que fuera el MAUC el designado para ese liderazgo, junto con otros dos grandes ministerios inversores implicados en los ODS, designados como vicepresidentes del GAN: Agricultura y Alimentación, Pesca y Medio Ambiente; y Fomento. Se avanzó así en la colaboración interinstitucional, y aunque no se consiguió que el GAN dependiera directamente de la Presidencia del Gobierno, en esa primera etapa no resultó un inconveniente insuperable.

Se construyó sobre estructuras ya existentes, aprovechando logros administrativos bien consolidados, como la cartografía competencial que reflejaba un primer esquema de distribución de competencias entre ministerios, elaborado anteriormente para los informes sobre coherencia de políticas para el desarrollo, en base al cual se adjudicaron responsabilidades por objetivos y metas. Entre los cuadros técnicos ministeriales pronto se apreció el potencial de modernización y eficiencia administrativa de la Agenda, al propiciar diseños más vanguardistas, horizontales, estructurales y cuantificables en la construcción de las nuevas políticas públicas y marcos más funcionales de colaboración, superando la dinámica de compartimentos rígidos y con escasa comunicación, en la línea que propugnan las tesis del gobierno abierto y la nueva gobernanza pública.

El debate constante en el GAN, en el GTP y en múltiples foros sociales permitió que se identificaran aquellas políticas públicas que servirían como políticas palanca y medidas transformadoras para avanzar hacia los ODS. Como tales fueron propuestas las más innovadoras de aquellos departamentos de mayor capacidad y ambición, en una especie de geometría variable virtuosa.

El consenso político entre los grupos parlamentarios se consolidó a través de la ponencia del Senado sobre Desarrollo Sostenible, que profundizó en el conocimiento de la Agenda y permitió que calaran categorías técnicas y conceptuales sobre las cuales se fueron construyendo metodológicamente los sucesivos documentos¹².

Se contaba en España con una opinión pública solidaria y favorable a la cooperación internacional, y de ahí que rápidamente la sociedad civil, el mundo académico y el empresarial se movilaran en torno al desarrollo sostenible, creando durante 2017 y 2018 plataformas de seguimiento e interlocución con las administraciones públicas; ello permitió que figuraran como anexos al Plan de Acción propuestas en sus respectivos ámbitos, y que una representación de todos ellos fuera incluida en la delegación española ante el FPAN, dotándola de gran fortaleza y convicción.

Nuestra condición de país descentralizado exigía que la AGE dialogara y colaborara con las comunidades autónomas para la implementación de la Agenda, como se hizo desde un primer momento. Además, buena parte de los gobiernos regionales habían profundizado mucho en su filosofía y pautas, y desarrollaban ya sus políticas propias de sostenibilidad. Parecía más difícil trabajar con las provincias y los municipios, por su elevado número, pero su integración en la FEMP posibilitó la interlocución. Gobiernos regionales y municipales aportaron sus textos al documento final de España.

El principal problema previsible surgió por la tensión entre objetivos, agudizada en un entorno de salida de una crisis económica intrincada y traumática. Cabe así mencionar la tensión entre los objetivos energéticos y los de lucha contra el cambio climático, enmarcada en el gran debate por los ritmos deseables de descarbonización de nuestra economía, de aprovechamiento integral de las oportunidades de la economía verde, la definición del modelo energético español y el cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales. Y adicionalmente la generada entre la políticas de austeridad

¹² La Ponencia se creó el 22 de febrero de 2017. Para su informe final, véase Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Núm. 327 de 15 de enero de 2019, pág. 3 a 33.

presupuestaria y las de lucha contra las consecuencias sociales de la crisis, la pobreza, la desigualdad y el desempleo. La primera empezó a encauzarse tras la creación por el nuevo gobierno de un ministerio para la Transición Ecológica, con competencias en energía, cambio climático, medio ambiente y agua. La segunda queda supeditada a un nuevo presupuesto, que ordene adecuadamente ingresos y gastos y compatibilice crecimiento económico e inversión social.

El MAUC dirigió al comienzo el proceso, presidiendo el GAN y el GTP, pero ello no resultaba sin duda la opción idónea a largo plazo. Era necesario identificar una instancia con autoridad y capacidad horizontal dentro de la estructura gubernamental. La creación de la Alta Comisionada lo permitió, induciendo una nueva gobernanza con refuerzo del GAN para aumentar su autoridad y su poder de decisión.

La complejidad del marco territorial español, la crisis en Cataluña y una reclamación municipal creciente de autonomía política y de segunda descentralización competencial en su favor, junto con graves problemas estructurales como el despoblamiento de la España interior y el reto demográfico, dificultaron una integración adecuada de las propuestas y planes de los tres niveles de gobierno, una tarea por tanto pendiente.

Conclusiones

Los informes rigurosos disponibles ratifican que no hay espacio para la complacencia ni tiempo para la dilación. De no realizarse un esfuerzo más intenso en la lucha contra el cambio climático, no se conseguirán los objetivos marcados en el Acuerdo de París, con funestas consecuencias sobre el entorno natural, la economía y las sociedades, la salud, los medios de subsistencia, el agua, la seguridad alimentaria y energética, la subida del nivel de las aguas, la desertificación, la pobreza, las migraciones forzadas, el radicalismo, la frustración social, el conflicto, etc. 2017 fue uno de los tres años más calientes registrados, con una temperatura media que se incrementó en un 1,1% por encima del periodo preindustrial; la temperatura mundial promedio en el quinquenio de 2013 a 2017 fue la mayor nunca registrada¹³.

¹³ Informe de 2018 del secretario general de la ONU sobre los progresos realizados para lograr los ODS. Disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/secretary-general-sdg-report-2018--ES.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, "Perspectivas del Medio Ambiente Mundial, GEO 6. Planeta sano, personas sanas", Nairobi, 2019.

España cuenta con un marco sólido y funcional de trabajo, que ha de irse ajustando paulatinamente y ser dotado de mayor contenido y presupuesto, con seguimiento atento de la evolución de sus datos. Debe redoblar su protagonismo en la esfera internacional, situando la Agenda 2030 en el centro de nuestra identidad en el mundo, actuando bilateral y multilateralmente. La Unión Europea, baqueteada por el *brexit* e inserta hasta ahora en la puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020, debe acelerar el ritmo de ejecución de la Agenda. En el documento de reflexión de la Comisión Para una Europa Sostenible de aquí a 2030¹⁴ se plantean tres posibles escenarios de futuro. España ha de abogar por el primero, el más ambicioso, que desea hacer coincidir las estrategias europeas en políticas públicas, con sus correspondientes adaptaciones y apropiaciones nacionales, con la Agenda, con un compromiso firme para que al menos un 32 % de la energía final consumida en la Unión en 2030 sea de origen renovable. Esa será la labor primordial del nuevo Parlamento Europeo y de la Comisión que elija.

*Juan Francisco Montalbán Carrasco**

Embajador en Misión Especial para la Agenda 2030
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

¹⁴ Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_es_v2_web.pdf