



European Climate Law Papers 7/2021

EL CONCEPTO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA: ¿PARADIGMA O DERECHO?

Álvaro Jarillo Aldeanueva

Departamento de Derecho
Internacional Público

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



UNED

Facultad
de Derecho

Universidad Nacional de Educación a Distancia
Departamento de Derecho Internacional Público

Documento 7/2021: El concepto de transición ecológica: ¿Paradigma o Derecho?

Autor: Álvaro Jarillo Aldeanueva

Coordinadora de la Serie *European Climate Law Papers*: Teresa Marcos Martín

Diseño de Portada: Angela Gómez Perea

ISBN: 978-84-09-32906-9

La presente publicación es parte del módulo Jean Monnet “European Climate Law” (Ref. 620617-EPP-1-2020-1-ES) a cargo de Justo Corti Varela.

Esta publicación cuenta con el apoyo del programa Erasmus+ de la Unión Europea. El apoyo de la Comisión Europea para la producción de esta publicación no constituye una aprobación del contenido, el cual refleja únicamente las opiniones de los autores, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.

EL CONCEPTO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA: ¿PARADIGMA O DERECHO?

Álvaro Jarillo Aldeanueva

UNED

ajarillo@der.uned.es

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. EL CONCEPTO DE TRANSICIÓN IDEOLÓGICA Y SUS CARACTERÍSTICAS; III. EL PARADIGMA COMO META Y EL PAPEL DEL INDIVIDUO; IV. LA FUERZA NORMATIVA DE LA TRANSICIÓN Y EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO; V. CONCLUSIONES

RESUMEN: La transición ecológica hace referencia a un proceso dinámico que ha adquirido gran relevancia en iniciativas políticas y en multitud de instrumentos normativos nacionales e internacionales. Este documento analiza sus dimensiones y su posible conceptualización como paradigma o como derecho. En este análisis, se estudia la evolución del concepto desde otras nociones previas como el desarrollo sostenible y se examina el papel del individuo en ese proceso. De igual forma, se explora la fuerza normativa del concepto, así como los bienes jurídicos protegidos en esa transición. En este marco, se presta particular atención a su utilización por la Unión Europea, así como a otras cuestiones que afectan al papel de los Estados y de las organizaciones internacionales en el desarrollo progresivo de la transición ecológica.

PALABRAS CLAVE: Transición Ecológica, Unión Europea, Cambio Climático, Desarrollo Sostenible, Resiliencia.

ABSTRACT: The ecological transition refers to a dynamic process that has acquired great relevance in political initiatives and in a multitude of national and international normative instruments. This document analyzes its dimensions and its possible conceptualization as a paradigm or as a right. In this analysis, the evolution of the concept from other previous notions such as sustainable development is studied and the role of the individual in this process is examined. In the same way, the legal force of the concept is explored, as well as the legal assets protected in this transition. Within this framework, particular attention is paid to its use by the European Union, as well as to other issues that affect the role of States and international organizations in the progressive development of the ecological transition.

KEY WORDS: Ecological Transition, European Union, Climate Change, Sustainable Development, Resilience.

I. INTRODUCCIÓN

El concepto de transición ecológica es uno de lo más utilizados en cualquier ámbito o sector relacionado con la protección del medio ambiente y con la lucha contra el cambio climático. La mayoría de las propuestas políticas (tanto nacionales como internacionales) y de los instrumentos normativos relacionados con el Derecho climático utilizan este término para referirse a un proceso que está en marcha o que se desea iniciar para proteger mejor el medio ambiente. Es evidente que es un concepto que, junto con otros como la resiliencia, está siendo utilizado en todos los foros, lo que ha supuesto un uso excesivo que dificulta su adecuada delimitación e interpretación. Esta utilización excesiva de los conceptos para sustentar la acción política o para justificar la acción normativa ya se ha producido en las décadas pasadas con otros conceptos como la sostenibilidad o la democracia¹. En el ámbito del Derecho Internacional y de las Relaciones Internacionales también encontramos otros ejemplos en conceptos como la globalización y la democratización, que fueron incluidos en multitud de documentos y estrategias, en ocasiones sin la precisión debida. La ambigüedad existente en torno al proceso de transición ecológica justifica este trabajo que servirá como primer paso hacia contribuciones más completas y precisas que contribuyan a la utilización e invocación correcta del término.

En el ámbito de la Unión Europea, el Pacto Verde Europeo es el mejor referente de este proceso de transición ya que ha sido el hito histórico que mejor ejemplifica la prioridad de la Unión en materia medioambiental. La propia denominación del Pacto Verde (*Green Deal* en inglés) evoca al desafío del *New Deal* propuesto por el presidente Franklin D. Roosevelt tras la gran depresión de los Estados Unidos en 1929. En el caso de la UE, la presidenta de la Comisión, Ursula Gertrud von der Leyen, hizo del Pacto su estandarte nada más tomar posesión en diciembre de 2019 (mismo mes en el que se aprobó la Comunicación sobre el Pacto Verde). Al igual que ocurriera con la crisis del 29,

¹ Vid. GARCÍA PELAYO, "Las transformaciones del Estado contemporáneo", en *Obras Completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp.1619-1620: "Los vocablos políticos van perdiendo algo de su significación originaria no solamente a medida que pasan de boca en boca en la cotidianidad de la praxis política, sino también a medida que cambian las coyunturas históricas."

podemos decir que la Comisión siguió el axioma de *hacer de la necesidad virtud* y vinculó la transición ecológica a la salida de la crisis económica y sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19. En este sentido, las sucesivas reuniones del Consejo Europeo durante el año 2020 impulsaron toda una serie de medidas encaminadas a salir de la crisis con un modelo económico más sostenible y respetuoso con el medioambiente². El instrumento más paradigmático el plan *NextGenerationEU* que vincula la recuperación con la transición hacia una UE climáticamente neutra. Para calificar todo ese cambio de modelo se ha utilizado de forma constante el concepto de transición ecológica.

En el caso que nos ocupa, ocurre como con otros conceptos como la democracia y los derechos humanos sobre los que existe una percepción general positiva por parte de la sociedad y un consenso mayoritario en torno a la necesidad de incorporarlos a la acción política y normativa. No obstante, al igual que ocurre con esos otros conceptos, los conflictos surgen cuando tal incorporación implica determinadas exigencias para la acción normativa o para el desarrollo de la actividad productiva por parte de los agentes económicos. Por todo ello, la pregunta básica que sirve de introducción y que orienta el conjunto de este trabajo es: ¿Qué es la transición ecológica?

Antes de adentrarnos en la respuesta, es conveniente también cuestionarnos las sucesivas preguntas que se generan en torno a esa pregunta principal como si formaran parte del mismo interrogante. En este sentido nos podemos cuestionar, entre otros extremos: ¿transición desde dónde y hacia dónde? ¿transición como un fin o como un medio para llegar a un objetivo? ¿transición temporal o permanente? Son muchas las preguntas que conformarían esa lista larga que podríamos extraer solo de la primera palabra del concepto de transición ecológica. Con respecto al calificativo de ecológico,

² En las reuniones del Consejo Europeo han proliferado nuevas iniciativas tendentes a reforzar el compromiso de la UE con la economía sostenible, entre los que destaca la llamada *Ley del Clima Europea*: Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 («Ley del Clima Europea»)*, COM(2020) 80 final, 4 de marzo de 2020.

podemos utilizar la analogía de las transiciones democráticas y su compleja valoración e interpretación conforme a criterios y datos objetivos. En el caso de la transición ecológica, nos enfrentamos a un concepto dinámico que podemos categorizar como un proceso (la transición) que calificamos como ecológico por las obligaciones que establecemos para los que participan en el cambio. Entonces surge la pregunta: ¿Quiénes participan en ese proceso?

Como vemos en esta introducción, cualquier análisis sosegado que hagamos sobre el concepto de transición ecológica nos exige plantearnos sucesivas preguntas que nos permitan delimitar progresivamente el término, como si se tratara del diafragma de una cámara fotográfica que vamos cerrando a medida que nos acercamos a esa imagen que tenemos del concepto cuando lo invocamos. En todo caso, ese análisis preciso y riguroso que debe hacerse desde el ámbito académico no debe dejarse influir en exceso por la multitud de calificativos que, casi de forma simultánea e impulsiva, suelen acompañar al proceso de transición. Nos referimos a esos otros “apellidos” que, junto al de ecológico, suelen mencionarse en el debate público, tales como: digital, inclusiva, verde, justa, sostenible, etc.

II. EL CONCEPTO DE TRANSICIÓN IDEOLÓGICA Y SUS CARACTERÍSTICAS

Para comenzar la delimitación del concepto, partimos del hecho de que ni en la normativa española ni en la de la UE existe una definición precisa del término “transición ecológica”, al menos que haya sido aprobado en el momento de publicar este trabajo. En el ámbito de la UE, siempre es muy útil el apartado de “definiciones” que suele incluirse en los reglamentos comunitarios o los preámbulos de otros instrumentos normativos que han permitido delimitar

nuevos conceptos como la economía circular³ o la resiliencia⁴. En el caso de España, tampoco existe una definición precisa del término, si bien este se utiliza de forma constante en las normas e instrumentos políticos más relevantes; a modo de ejemplo, la *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* menciona el término “transición ecológica” en 39 ocasiones, y el *Plan de recuperación, transformación y resiliencia* realiza 92 menciones, sin contar las referencias genéricas a la “transición”.

No obstante, la mayoría de la población de los países desarrollados sabe que este concepto se refiere a una transición de un modelo productivo contaminante a otro más respetuoso con el medio ambiente. En este sentido, podemos decir que es el sucesor del concepto “desarrollo sostenible” que ha sido utilizado durante décadas y que incorporaba en un solo término tres dimensiones: económica, social y medioambiental. Es evidente que, durante décadas, fue uno de los conceptos más invocados para lograr un desarrollo que fuera más respetuoso con el medioambiente y con la utilización adecuada de los recursos finitos del planeta. En su momento inspiró grandes iniciativas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero pronto quedó superado por la magnitud del problema que presentaba el cambio climático, el cual requirió unas estrategias más exigentes e intervencionistas para evitar la crisis climática que se anunciaba.

La aprobación de la Agenda 2030 en el año 2015 y la puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (conocidos como ODS en español) fueron el punto de inflexión que impulsó los grandes compromisos en la lucha contra el

³ El artículo 2 del Reglamento sobre inversiones sostenibles define la economía circular como “un sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos”: Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088, DOUE de 22 de junio de 2020.

⁴ La Comisión Europea ha definido este concepto como “la capacidad no solo de resistir y superar los retos, sino también de llevar a efecto transiciones de manera sostenible, justa y democrática”: Comisión Europea, Comunicación COM(2020) 493 final, *Informe sobre prospectiva estratégica de 2020. Prospectiva estratégica: trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente*, de 9 de septiembre de 2020, p.2.

cambio climático y la consolidación del concepto de transición ecológica. No obstante, esa Agenda 2030 lleva en el mismo título el objetivo de “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, si bien incluye algunos objetivos que apuntan la idea del cambio en el proceso, tales como el 8 (*Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*) orientado a “desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente” (8.4) y el 13 (*Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*), referido a “fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima” (13.1).

La vocación universal y el objetivo transformador de la Agenda 2030 se deduce del propio título de la Agenda (“transformar nuestro mundo”), y del comienzo del Preámbulo en el que se confirma su impacto global: “La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad”. A los dos meses de la aprobación de esa Agenda por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 2015, se logró el otro hito que acompañó este impulso transformador en el plano normativo: el Acuerdo de París. Este tratado, celebrado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, tampoco contempla de forma expresa el concepto de transición ecológica, pero sí hace referencia a conceptos dinámicos que invitan a “promover la resiliencia al clima” y a la transformación del modelo de desarrollo hacia un “desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero” (art.2.1.b).

Para ofrecer unas notas sobre la verdadera dimensión de este proceso transformador vamos a utilizar como ejemplo el Pacto Verde europeo que es la referencia para la transición que está experimentando España junto con el resto de los países de la Unión. Para ello, vamos a sistematizar el proceso de transición ecológica en torno a las siguientes características:

- Transversal. El enfoque de la transición ecológica pretende ser holístico, de forma que pueda sumar a todos los agentes y actores que participan en todas las fases de proceso de producción. Así, por

ejemplo, el Pacto Verde afirma la necesidad de configurar nuevas políticas transformadoras y establece una serie de objetivos para los Estados miembros y para la Unión tan amplios y variados como la movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular; el uso eficiente de la energía y los recursos en la construcción y renovación de edificios; y la necesidad de acelerar la transición a una movilidad sostenible e inteligente. El objetivo es combatir el deterioro medioambiental con un enfoque sistémico que aborde los efectos negativos del cambio climático y afrontar otros retos como la pérdida de biodiversidad o la pérdida de recursos vinculada con la escasez de alimentos. La idea subyacente es la necesidad de aplicar la transversalidad en todas las políticas de la Unión afectadas, igual que nuestro *Ministerio para la Transición Ecológica y el reto demográfico* tiene cada vez más influencia en el desarrollo de iniciativas legislativas en ámbitos que antes eran responsabilidad de otros ministerios.

- Justa. Una de las características más repetidas de la transición que se está impulsando desde los poderes públicos es que sea una transición justa en la que “nadie se quede atrás”, idea que ya estaba incluida en los ODS de la Agenda 2030. En el caso particular de la UE y de los Estados miembros, el paquete de ayudas y estímulos financieros contemplados en el *Mecanismo para una Transición Justa*, que movilizará 100.000 millones EUR a través de herramientas como el *Fondo de Transición Justa*, es una herramienta fundamental para que la equidad oriente el conjunto del proceso. El objetivo final es que no se incremente la desigualdad, sino que, al contrario, se incorporen nuevos procesos que la reduzcan. A modo de ejemplo, el mencionado Fondo tiene como objetivos, entre otros: apoyar la reconversión de los territorios afectados de los Estados miembros (así como apoyar acciones orientadas a la creación de nuevas empresas), la formación y el reciclaje de trabajadores, la transformación de instalaciones con altas emisiones de carbono y otras acciones destinadas a la reducción de emisiones y a la protección del empleo.

- Participativa. Una de las claves de esta transición es que no puede estar diseñada *de arriba abajo*, sino que debe fomentar la participación de la sociedad civil y de todos los agentes sociales, políticos y educativos. Al ser un proceso global y holístico, debe superar la dicotomía de la economía *versus* la naturaleza, así como el tradicional enfoque binario y cortoplacista. Ese enfrentamiento tradicional entre defensores del progreso económico frente a los activistas del medioambiente debe modificarse radicalmente en el nuevo proceso integrador, que ha dejado de ser plano y cortoplacista para ser mucho más complejo e inclusivo. En el proceso de transición ecológica se promueve una nueva relación con la naturaleza y el proceso se concibe como un prisma, complejo y con muchos lados y aristas en las que los distintos intereses convergen. Es un proceso a largo plazo y con vocación de permanencia.
- Constructiva. La percepción que se tenía de la protección del medio ambiente en el pasado estaba orientada a la protección a través de la sanción, de la cual surgieron principios (muy importantes para aquella época) como el de *quien contamina paga*. El deterioro progresivo del medioambiente por la acción humana y los efectos del cambio climático obligaron a nuevas estrategias más ambiciosas que no se limiten a la mera sanción o a la estricta protección, sino que la sostenibilidad oriente el conjunto del proceso productivo en todas las fases, de forma que se desarrolle un nuevo modelo más respetuoso con el medio ambiente. A modo de ejemplo, podemos mencionar el cambio que se ha producido en la jerarquía de residuos de la UE⁵, donde la prevención ocupa un lugar central por encima de las tradicionales actividades de eliminación y reciclaje (de forma que los Estados, sin abandonar los compromisos de eliminación y reciclaje, asuman nuevos retos en otras fases como el diseño y ensamblaje que facilitan la reutilización). De igual forma, las

⁵ La Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, DOUE de 22 de noviembre de 2008, sitúa a la prevención en un lugar privilegiado frente al enfoque cortoplacista que solo prestaba atención a la eliminación de los residuos. Esta norma es paradigmática del cambio de mentalidad y del ánimo transformador del legislador comunitario, que adopta un enfoque a largo plazo en la política de residuos en la que se prioriza la prevención.

tradicionales reivindicaciones de establecer mecanismos fiscales que graven las actividades contaminantes se acompañan ahora por estímulos que fomenten nuevas oportunidades de trabajo y *palancas de cambio* que impulsen la transición. En este sentido, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha asumido un papel central y se ha convertido en el “banco climático de la Unión”. El objetivo es que en el 2025 su cuota de financiación destinada a la acción por el clima y la sostenibilidad medioambiental alcance el 50% de sus operaciones. De hecho, el BEI ya ha anunciado que no financiará nuevos proyectos relacionados con energías fósiles a partir de 2021. A modo de ejemplo, entre las distintas acciones que ya ha comenzado a desarrollar el BEI, el instrumento de préstamo al sector público tiene como objetivo prestar 10.000 millones EUR a las distintas administraciones con el fin de apoyar acciones como la transformación de infraestructuras de transporte, la renovación de edificios o las redes de calefacción.⁶ Todo ello muestra cómo la transición ecológica se presenta como una oportunidad en ámbitos como la generación de nuevos empleos, la implantación de la procesos de digitalización respetuosos con el medio ambiente o la mayor cohesión social y territorial.

III. EL PARADIGMA COMO META Y EL PAPEL DEL INDIVIDUO

Una de las publicaciones que refleja mejor las prioridades de la agenda internacional en materia de desarrollo en el Informe de Desarrollo Humano que anualmente publica el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A comienzos del presente siglo, algunos de esos informes hacían mucho énfasis en la revolución tecnológica que estábamos iniciando⁷ o en la consolidación

⁶ Una de las herramientas esenciales para impulsar ese apoyo financiero ha sido el conocido como *Reglamento de taxonomía* que ayuda a determinar el “grado de sostenibilidad medioambiental de una inversión” (art.1) en torno a seis grandes objetivos medioambientales (art.9): Reglamento (UE) 2020/852, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088, DOUE de 22 de junio de 2020.

⁷ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2001, *Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*.

democrática promovida desde los procesos de democratización de los pasados años noventa⁸. En el momento actual, la Agenda 2030 y los compromisos del Acuerdo de París han centrado las prioridades del PNUD que, en el último informe referido al año 2020 reitera la idea del cambio de ciclo del Holoceno hacia la nueva fase del Antropoceno:

“Entre los científicos existe la creencia generalizada de que estamos saliendo del Holoceno, que ha durado aproximadamente 12.000 años y durante el cual nació la civilización humana tal como la conocemos. La comunidad científica sugiere que nos estamos adentrando en una nueva poca geológica, el Antropoceno, en la que los seres humanos somos una fuerza dominante que condiciona el futuro del planeta”⁹.

Este informe ofrece numerosos datos e indicadores que confirman el daño que la actividad humana ha provocado en la naturaleza y en todos los ecosistemas. La constatación de esta evidencia científica y de las consecuencias del cambio climático, llevan al PNUD a sugerir un cambio de modelo que supere la tradicional visión antropocéntrica del desarrollo e invita a que se implante un nuevo modelo de desarrollo en el que el hombre no sea la medida de todas las cosas. Suele mencionarse la frase de Thomas Hobbes en *El Leviatán*¹⁰ en la que afirmaba que “el hombre es un lobo para el hombre”, reflexión que estaba orientada a buscar nuevas formas de convivencia social que evitaran las guerras y las barbaries de la época. En nuestro caso particular, la necesidad del cambio de ciclo parte de la aceptación del grave impacto causado por la actividad humana sobre la naturaleza (el hombre es un lobo para el planeta) y de la emergencia climática que ha provocado el cambio climático.

⁸ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2002, *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*.

⁹ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2020, *La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*, p.4.

¹⁰ HOBBS, T., *Leviatán: la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, Alianza, Madrid, 2001. En realidad, también se afirma que esa frase la extrajo Hobbes de la obra dramática *Asinaria*, del comediógrafo latino Plauto (250-184 a. de C.), en la que se afirmaba que "lobo es el hombre para el hombre" (en latín, *lupus est homo homini*).

Ante esta situación de emergencia, la transición ecológica se promueve desde las organizaciones internacionales como el nuevo paradigma que debe orientar el conjunto de la actividad humana. Es un paradigma porque se ofrece como modelo tras un largo debate científico que ha confirmado que, en caso de que no actuemos, la consecuencia será el colapso medioambiental. Conforme al diccionario de la RAE, un paradigma es una “teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento”, lo cual se ajusta a la idea de promover un nuevo modelo de desarrollo.

La pregunta que surge es: ¿se trata de un nuevo modelo de desarrollo o la transición ecológica opera como un cambio en el actual modelo de desarrollo? Como primera aproximación a la respuesta (que necesitará de ulteriores desarrollos doctrinales), podemos afirmar que la transición ecológica, al menos tal como se concibe en la Unión Europea, no renuncia a la esencia del tradicional modelo de producción, pero aspira a transformarlo. En este sentido, si volvemos al ejemplo del Pacto Verde (que actúa como foco y piedra angular del proceso), vemos que sus objetivos se orientan a fines tan amplios y diversos como los nuevos recursos energéticos (energía limpia, asequible y segura), las nuevas formas de movilidad (sostenible e inteligente) o las nuevas formas de consumo en torno a un sistema alimentario justo y saludable (estrategia *De la granja a la mesa*).

Al igual que ocurrió con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con la Agenda 2030 y los Actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible, el concepto de transición ecológica debe considerarse como un concepto más amplio que el de desarrollo sostenible, ya que no solo se dirige a los actores y agentes que intervienen el proceso de producción, sino que se orienta al conjunto de la sociedad. Una de las diferencias sustanciales respecto de anteriores conceptos, es el papel que el propio individuo debe tener en el proceso. Así, como piezas claves del nuevo *engranaje* que supone la transición ecológica, son numerosas las referencias al papel de los consumidores y a su capacidad de actuación en ámbitos como la economía circular, la movilidad sostenible o la alimentación saludable. En este sentido, si en el pasado era frecuente interpelar a los agentes

del proceso productivo para que desarrollaran prácticas menos contaminantes (por ejemplo en los procesos de fabricación o en los transportes de mercancías), la nueva transición ecológica aspira a movilizar a los consumidores para modificar los hábitos de compra compulsiva, para que seleccionen entre los productos que generan menos impacto ambiental (por ejemplo, con el consumo de proximidad de la estrategia *De la granja a la mesa*) o para que sean conscientes del impacto ambiental que generan sus desplazamientos particulares y los derivados del transporte y la fabricación de productos.

Como conclusión de este apartado, podemos afirmar que la transición ecológica se plantea como un proceso urgente e ineludible que se promueve por los Estados para corregir la emergencia climática que estamos viviendo y para reconstruir (sin eliminar) el modelo económico y productivo. Es evidente que el medioambiente y el propio individuo se sitúan en el núcleo de la estrategia, de forma que el proceso se presenta como un paradigma para el individuo que no podrá funcionar sin el propio individuo. Es un proceso largo, complejo e incierto, pero es la única alternativa que tenemos para reaccionar frente a la emergencia sin renunciar a la esencia del modelo económico que ha facilitado el bienestar de nuestras sociedades. Es evidente que ese modelo también ha generado grandes desigualdades y un gran daño ecológico, por lo que la transición, a diferencia del anterior modelo económico, deberá corregir esas distorsiones y facilitar un modelo más justo e inclusivo que tienda a ser plenamente respetuoso con la naturaleza y que facilite la cohesión social y territorial. La idea que puede resumir este cambio de paradigma, en el que todos estamos llamados a participar, es que prestemos más atención a los mecanismos de colaboración en todos los niveles¹¹. Es evidente que el sistema económico se ha construido sobre las relaciones de competencia que son necesarias para que el mercado funcione de forma eficiente, pero, ante los desafíos de la cohesión social y la crisis medioambiental, la colaboración global (y sus oportunidades) deben

¹¹ En este sentido de fomentar más la colaboración que la competitividad, se recomienda la lectura de la entrevista realizada a Carlos Mataix, Director del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid: “Las caras de la transición verde”, El Mundo, 28 de mayo de 2021, disponible en:

<https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/medio-ambiente/2021/05/28/60af6d2721efa04b328b4642.html>

ocupar un lugar prioritario en la transición ecológica. No es un proceso orientado a una meta única (que podría asimilarse a la neutralidad climática) como si se tratara de una nueva carrera competitiva lineal, es una nueva forma de caminar juntos donde lo importante no sea la meta sino seguir caminando sin descuidar a las personas y al planeta.

IV. LA FUERZA NORMATIVA DE LA TRANSICIÓN Y EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO

Una vez que hemos confirmado que la transición ecológica es un paradigma que orienta la acción política y actúa como modelo para el conjunto de la sociedad, ahora debemos examinar, de forma somera, la fuerza normativa del concepto. Para comenzar nuestro análisis, debemos recordar la ausencia de definición precisa del concepto de transición ecológica en los textos normativos españoles o de la Unión Europea. En el ámbito del medioambiente, el *Diccionario de pensamiento ecológico* (Bourg, 2015) lo concebía como "un proceso de transformación en el que un sistema cambia de un estado estable a otro". Por su parte, según el Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria de Francia, esta transición es "una evolución hacia un nuevo modelo desarrollo económico y social, un modelo de desarrollo sostenible que renueva nuestra forma de consumir, producir, trabajar, vivir juntos para abordar los principales problemas ambientales: los del cambio climático, la escasez recursos, la pérdida acelerada de la biodiversidad y la multiplicación de los riesgos para la salud ambiental"¹². En el caso de España, es evidente que nuevo nombre del Ministerio de Medioambiente, ahora denominado Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, apunta la intencionalidad del Gobierno y su compromiso con el proceso. No obstante, el concepto como tal no aparece definido ni precisado en ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico.

¹² *Transición ecológica y desarrollo sostenible en el proyecto ETRES*, Proyecto Erasmus+ (2016-1-FR01-KA202-023941), disponible en: https://etreserasmus.eu/?EducationTransitionEcologiqueEs/download&file=Transicin_Eco_Tradduccin_final.pdf.

Al igual que ocurriera con otros conceptos como el desarrollo sostenible, el término apareció en contexto medioambiental en los años setenta; en particular, el informe Meadows de 1972 que se presentó en la Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo ya apuntaba la necesidad de realizar una transición de un modelo de crecimiento a un equilibrio global¹³. Estos llamamientos hacia un nuevo modelo se recogieron en distintas iniciativas como los informes anuales de desarrollo humano del PNUD, pero, sobre todo, obtuvieron un importante reconocimiento en la Resolución de la Asamblea General por la que se aprueba la Agenda 2030 con sus correspondientes ODS¹⁴ que, como ya se ha comentado antes, fue el gran punto de inflexión junto con el Acuerdo de París. En la historia de la Asamblea General ha habido otras resoluciones cuya trascendencia e impacto ha sido muy notable y que han contribuido a la celebración de acuerdos internacionales. A título de ejemplo, podemos mencionar las resoluciones 1514 (XV)¹⁵ y 2625 (XXV)¹⁶ que, respectivamente, fueron determinantes para llevar a cabo el proceso de descolonización y para mantener las relaciones de amistad a lo largo de la guerra fría. La propia Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁷, es un claro ejemplo de cómo la acción política de los Estados puede ser recogida posteriormente en constituciones nacionales y en otros compromisos internacionales que otorgan fuerza jurídica vinculante a los compromisos e, incluso, establecen mecanismos de vigilancia y protección de los derechos y obligaciones reconocidos.

En el caso de la transición ecológica, aún estamos en el estado embrionario de su configuración jurídica. En el caso del concepto de la resiliencia, ya hemos comentado que este término aparecía recogido expresamente en el Acuerdo de París y en otros compromisos, pero no ocurre así con la transición ecológica.

¹³ El informe se tituló *Los límites del crecimiento* y puede consultarse íntegro en este enlace: <https://donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>

¹⁴ Resolución de la Asamblea General 70/1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, de 21 de octubre de 2015.

¹⁵ Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, *Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales*, de 14 de diciembre de 1960.

¹⁶ Resolución de la Asamblea General 2625 (XXV), *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, de 12 de noviembre de 1970.

¹⁷ Aprobada por la Asamblea General en su Resolución 217 A(III), de 10 de diciembre de 1948.

Podemos decir que es un concepto cuya utilización se ha multiplicado de forma exponencial porque es suficientemente amplio y versátil para recoger en un solo término la suma de las distintas obligaciones relacionadas con el cambio de modelo económico y de convivencia.

En el ámbito de la Unión Europea, en la originaria CEE no existía referencia alguna en los tratados a la protección del medioambiente ya que aquella Comunidad se concebía con un enfoque primordialmente económico. En ausencia de base jurídica, a medida que los Estados avanzaban en la cooperación política y en la armonización de legislaciones surgió la necesidad de incorporar algunos compromisos referidos a la protección del medioambiente. Para ello, las instituciones europeas acudieron a la teoría de los poderes implícitos a través del *cajón de sastre* del art.235 (actual artículo 352 del TFUE) que permitió a la Unión adoptar actos comunitarios cuando era necesario para alcanzar los objetivos asignados por los tratados y los poderes de acción necesarios no se habían previsto expresamente en los tratados. En el momento actual, la UE sí cuenta con una sólida base legal que fundamenta su política medioambiental; entre otros, podemos mencionar el artículo 3 del TUE¹⁸, el conjunto del Título XX del TFUE referido al Medio Ambiente y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, cuyo artículo 3, referido a la protección del medioambiente, establece que “en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”. Todos estos compromisos facilitaron el desarrollo del prolífico paquete de normas de derecho derivado referidas a la protección del medioambiente que está actualmente en vigor en la UE y en los Estados miembros.

El conjunto de este marco jurídico, junto con las obligaciones aprobadas en los distintos ordenamientos de los Estados miembros, no permite afirmar que la transición ecológica, como tal, sea una obligación jurídica específicamente

¹⁸ El artículo 3.3 se refiere al establecimiento del mercado interior, pero afirma, a continuación, que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”.

contemplada. En este sentido, la ausencia de concreción del concepto y su falta de delimitación precisa dificultan el reconocimiento de su fuerza normativa (considerada esta de forma aislada), pero no impiden que sirva como elemento que ayuda en la configuración jurídica de otras obligaciones más específicas, como las que hemos comentado anteriormente referidas, por ejemplo, a la gestión de residuos y a la economía circular.

En este sentido, la influencia del concepto en el proceso normativo se hace patente cuando es invocado con ocasión de la regulación de otras obligaciones jurídicas específicas contempladas en los instrumentos normativos. Hemos comentado, como ejemplo, que nuestra Ley de Cambio Climático y Transición Energética lo menciona en 39 ocasiones, lo que, sin duda, contribuye a la labor de información y sensibilización promovida desde todas las instancias públicas y privadas. Al mismo tiempo, podemos decir que los derechos y obligaciones específicamente recogidos en la Ley son los que, en la práctica, materializan o ejemplifican en qué consiste esa transición ecológica. Así, el Título III aborda las medidas relacionadas con la transición energética y los combustibles y afirma, de forma contundente, que “no se otorgarán nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación de hidrocarburos en todo el territorio nacional”. De igual forma, el Título VII contempla aspectos concretos referidos a la lucha contra el cambio climático y la transición energética y establece como obligación presupuestaria para la Administración que “al menos un porcentaje de los Presupuestos Generales del Estado, equivalente al acordado en el marco Financiero Plurianual de la Unión Europea, deberá tener impacto positivo en la lucha contra el cambio climático”. En esta línea, la Ley también tiene obligaciones específicas para el sector privado como las que establece para el establecimiento progresivo de puntos de recarga eléctrica en las gasolineras¹⁹. Todos estos ejemplos confirman que, si bien no podemos afirmar la fuerza jurídica del concepto, sí constatamos que las

¹⁹ El artículo 15.2 de la Ley establece: “Quienes ostenten la titularidad de las instalaciones de suministro de combustibles y carburantes a vehículos cuyo volumen anual agregado de ventas de gasolina y gasóleo A en 2019 sea superior o igual a 10 millones de litros instalarán, por cada una de estas instalaciones, al menos una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 150 kW en corriente continua, que deberá prestar servicio en un plazo de veintidós meses a partir de la entrada en vigor de esta ley”.

referencias al proceso dinámico de la transición ecológica son importantes para configurar y establecer el marco de referencia en el que se encuadran las obligaciones específicas contempladas en el ordenamiento jurídico.

Antes de concluir este apartado referido a la fuerza normativa del concepto, es conveniente señalar que el alto grado de consenso internacional en torno a la necesidad de consolidar esa transición energética ha ido acompasado por otras iniciativas tendentes a reconocer una incipiente subjetividad de la naturaleza y del planeta. Debemos recordar que la propia Agenda 2030 comienza afirmando que es un “plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad”. Algunas autoras, como Marie-Angèle Hermitte²⁰ y Valeria Barros²¹ se han hecho eco del progresivo reconocimiento de esta subjetividad en constituciones de países como Ecuador, Bolivia, Argentina, India o Nueva Zelanda. La idea que subyace es que la propia naturaleza (o algunos espacios de la biosfera de especial relevancia como determinados glaciares, bosques o ríos) ven reconocida una subjetividad que les ofrece una suerte de protección reforzada frente a la acción humana. Estos estudios son muy interesantes desde el punto de vista de la técnica jurídica y, en lo que respecta a nuestra argumentación, son significativos del compromiso de algunos Estados con la protección de la naturaleza y con la necesidad de cambiar el modelo de convivencia vigente hasta ahora. En este sentido, estas tesis guardan relación con otras iniciativas como el concepto de los “límites del planeta” que se menciona en diversas normas²² de la UE; a pesar de que no se ha especificado ni cuantificado de forma precisa el concepto, ello no es óbice para que se invoque como un límite que no se debe sobrepasar para que no se rompa el actual equilibrio logrado en el período del Holoceno.

²⁰ HERMITTE, M-A., “La nature, ¿sujet de droit?”, en *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, enero-marzo 2011, año 66, No. 1, pp. 173-212

²¹ BERROS, M.V. y COLOMBO, R., “Miradas emergentes sobre el estatuto jurídico de los ríos, cuencas y glaciares”, en *Quarterly Journal of Environmental Law*, N°1, 2017, pp.32-72.

²² A modo de ejemplo, podemos mencionar la Decisión N°1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, *relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»*.

V. CONCLUSIONES

De todo el análisis realizado hasta ahora, podemos extraer, de forma sumaria, las siguientes conclusiones:

- La transición ecológica se entiende como un proceso dinámico, indeterminado en el tiempo y guiado por objetivos. No tiene un momento específico de comienzo ni de final, pero los indicadores climáticos, fundamentados en datos materiales y en criterios científicos, contribuyen a determinar y ajustar esos objetivos en torno a los que se orienta el proceso. Al igual que ocurrió con otros procesos, como el de la globalización, esta transición afecta a todos los sectores y ámbitos de la sociedad, por lo que la transversalidad es una característica fundamental de la acción política y de las iniciativas legislativas en la materia. La vocación universal y el carácter inclusivo e integrador de esta transición exigen que tenga una dimensión holística, que sea flexible y que se adapte a las necesidades de cada sector y región.
- Es un proceso poliédrico, multidireccional y a largo plazo que tiene como objetivos principales: corregir los daños medioambientales, mitigar las consecuencias medioambientales de la acción humana y adaptar nuestro modelo productivo y de convivencia a las prioridades de la agenda climática. La visión a largo plazo debe garantizar la sostenibilidad del modelo para llegar al fin deseado de la neutralidad climática. El propósito es superar la visión cortoplacista de la mera sanción del daño ambiental y añadir las variables de la mitigación, adaptación y prevención. En este sentido, la actual emergencia climática exige un enfoque poliédrico en el que todos podamos participar para adaptar nuestros comportamientos a las urgentes exigencias climáticas.
- La transición ecológica se presenta como un paradigma alternativo al modelo anterior de las economías de mercado altamente competitivas. No pretende romper este modelo ni renunciar por completo al enfoque antropocéntrico de la economía, pero sí corregirlo y adaptarlo para que

sea más sostenible y respetuoso con el medio ambiente. La transición ecológica justa tiene herramientas para compensar el impacto de la adaptación al nuevo modelo y para impulsar las oportunidades que ya está ofreciendo la nueva economía verde. No se trata de renunciar al bienestar logrado gracias al anterior modelo de las economías competitivas, sino de reorientarlo para lograr mejor ajuste con el equilibrio medioambiental y con los límites del planeta. Más aún, el conjunto del proceso de cambio permitirá, a su vez, modernizar los procesos de producción y mejorar la cohesión social y territorial; todo ello concibiendo el cambio como necesidad urgente, pero también como oportunidad.

- Como concepto, la transición ecológica se promueve desde la acción política y a través de del *soft law*, pero su puesta en marcha ayuda a configurar, estructurar y sistematizar otras obligaciones específicas que sí tienen plena fuerza normativa. En el momento actual, tanto en la Unión Europea como en España, ya están en vigor numerosas obligaciones para todos los agentes económicos y para los actores participantes en el proceso de producción, desde las grandes empresas energéticas hasta los consumidores individuales. El conjunto de estas obligaciones conforma el núcleo normativo de la transición ecológica que actúa como un marco (dinámico y flexible) que acogerá las nuevas propuestas e iniciativas normativas que mejor ayuden a lograr el objetivo general de la neutralidad climática. Algunos ámbitos como la economía circular, la gestión de residuos y la nueva movilidad están en la vanguardia de este proceso al que se irán sumando otros sectores hasta lograr esa dimensión holística y global.
- La transición ecológica tiene como destinatarios a todos los sectores de la sociedad, públicos y privados, y concibe al individuo y a la propia naturaleza como destinatarios de las obligaciones y como bienes jurídicos que deben ser protegidos. Algunos conceptos como la subjetividad jurídica de la naturaleza (personalizada en entornos como los ríos o las regiones especialmente protegidas) o los límites del planeta

están siendo incorporados en los sistemas normativos nacionales e internacionales, lo que indica que todos (individuos y naturaleza) seremos beneficiarios del proceso. El concepto de transición justa persigue *que nadie se quede atrás* y entiende al individuo como beneficiario de las normas, pero también como responsable de sus comportamientos. Los apoyos económicos y los estímulos financieros, promovidos por Estados y por organizaciones como la UE (con el Banco Europeo de Inversiones liderando las iniciativas) son esenciales para accionar esas *palancas de cambio* que faciliten el proceso. En el pasado reciente, la UE y España fueron un ejemplo de cambio social y de reconversión del sistema productivo. Ahora es el momento de liderar este nuevo proceso, que quiere garantizar nuestro sistema de bienestar económico y social, pero corrigiendo los excesos del pasado, reduciendo las desigualdades y reparando los desajustes climáticos. La nueva economía sostenible y los nuevos hábitos de convivencia social nos permitirán, entre todos, garantizar el respeto del medioambiente y lograr el deseado equilibrio climático.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA:

- CLERC, O., , “L’Union européenne face au défi de l’anthropocène : ¿du droit du développement durable aux droits de la nature?”, en *Revue Québécoise de droit international*, volume 2-1, 2018. Hors-série (L’Union européenne et les 60 ans du Traité de Rome : Enjeux et défis contemporains), pp. 55-73
- GARCÍA, E., “La transición ecológica: definición y trayectorias complejas”, en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, N°. 125, 2018, pp. 86-100
- KIM, R. E., “The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals”, en *Review of European Community and International Environmental Law* (RECIEL), N°25 (1), 2016, pp.15-27.

- KLARIN, T., "The Concept of Sustainable Development: From its Beginning to the Contemporary Issues", en *Zagreb International Review of Economics & Business*, Vol. 21, 2018, No. 1, pp. 67-94.
- WEBER, H., "Politics of 'Leaving No One Behind': Contesting the 2030 Sustainable Development Goals Agenda", en *Globalizations*, 2017, Vol. 14, N° 3, pp. 399–414.
- WEBSTER E., y MAI, L., "Transnational environmental law in the Anthropocene", en *Transnational Legal Theory*, 2020, Vol.11:1-2, pp.1-15.

Serie European Climate Law Papers

Documento 1/2021: “Cuestiones en torno a la prohibición de reservas y la formulación de otras declaraciones unilaterales en el Acuerdo de París” *Nuria Pastor Palomar*

Documento 2/2021: “La condicionalidad medioambiental de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en el contexto del cambio climático” *Eduardo Trillo de Martín-Pinillos*

