

Dictamen sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 revisada

Grupo de Trabajo sobre Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 revisada (EDSr) - Consejo
de Desarrollo Sostenible

Junio 2026

Índice

1.	Antecedentes.....	1
2.	Análisis de los retos.....	2
2.1	Reto País 1: UN ESTADO DEL BIENESTAR FUERTE Y UNIVERSAL PARA ACABAR CON LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.....	2
2.2	Reto País 2: UN SISTEMA ECONÓMICO CIRCULAR GENERADOR DE BIENESTAR Y JUSTICIA SOCIAL, LABORAL Y AMBIENTAL.....	9
2.3	Reto País 3: UNA VERTEBRACIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE PARA MEJORAR LA COHESIÓN SOCIAL Y ABORDAR LA EMERGENCIA CLIMÁTICA Y AMBIENTAL.....	16
2.4	Reto País 4: VIDAS LIBRES, IGUALES Y EN COMUNIDAD.....	22
2.5	La coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.....	27
3.	Marco de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.....	32
4.	Gobernanza y participación.....	34
5.	Recomendaciones finales.....	36

1. Antecedentes

El presente Dictamen del Consejo de Desarrollo Sostenible (CDS) sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 revisada (EDSr) se enmarca en una trayectoria de trabajo que el Consejo viene desarrollando desde su creación en 2020 como órgano de participación institucional de la sociedad civil en la implementación de la Agenda 2030 en España.

La aprobación de la Agenda 2030 por Naciones Unidas en 2015 supuso un compromiso histórico de la comunidad internacional para transitar hacia un modelo de desarrollo que garantice los derechos humanos, la equidad, la sostenibilidad ambiental y el bienestar colectivo. España materializó ese compromiso en 2021 con la aprobación de su Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, concebida desde el primer momento como un documento dinámico, sujeto a revisión y actualización. La EDSr es el resultado de ese proceso de revisión, impulsado a partir de 2024 y culminado en 2026, coincidiendo con un momento de especial complejidad global: la aceleración de la emergencia climática y ecológica, la persistencia de desigualdades estructurales, las tensiones geopolíticas crecientes y la emergencia de un espacio político que cuestiona abiertamente los consensos en torno a los derechos humanos, la democracia y la sostenibilidad.

El CDS ha acompañado activamente todo el ciclo de la Agenda 2030 en España. Su [Dictamen sobre el borrador de la EDS de 2021](#) identificó ya la necesidad de mejorar la formulación de las metas, haciéndolas más específicas, medibles y alineadas con los grandes desafíos identificados. En 2023, el Grupo de Trabajo sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) aprobó un documento de [recomendaciones al Gobierno para avanzar en la promoción y seguimiento de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible](#). En mayo de 2024, el CDS aprobó su [Dictamen sobre el Examen Nacional Voluntario y propuestas para la revisión de la EDS](#), en el que formuló un diagnóstico riguroso de los déficits acumulados y propuso las líneas de reforma para la nueva Estrategia. Y en junio de 2025, el Consejo aprobó un primer [informe sobre el proceso de revisión en curso](#), valorando positivamente su enfoque integral y la incorporación de metas medibles, al tiempo que señalaba las limitaciones persistentes en materia de gobernanza, CPDS e implementación territorial.

El presente Dictamen, elaborado por un grupo de trabajo específicamente constituido en el seno del CDS, recoge la valoración sobre la EDSr ya aprobada. Su elaboración se ha articulado en cinco subgrupos de trabajo correspondientes a los cuatro Retos País y a la dimensión transversal de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible. Su función es contribuir, desde la especificidad del mandato del CDS, a orientar su implementación efectiva: identificando las fortalezas sobre las que construir, señalando las limitaciones que deben corregirse y formulando recomendaciones concretas, estratégicas y operativas, que el Gobierno pueda incorporar en el ciclo de seguimiento y evaluación de la EDSr hasta 2030.

2. Análisis de los retos

2.1 Reto País 1: UN ESTADO DEL BIENESTAR FUERTE Y UNIVERSAL PARA ACABAR CON LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

INTRODUCCIÓN

El Reto País 1 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible revisada (EDSr) aborda uno de los ejes centrales de la Agenda 2030: el refuerzo del Estado del bienestar como instrumento clave para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades. La EDSr incorpora un diagnóstico de los principales desafíos estructurales (en materia de rentas, servicios públicos, vivienda, cuidados, fiscalidad o cooperación para el desarrollo) y reconoce la necesidad de avanzar desde un enfoque de derechos humanos, de políticas públicas universales y de justicia global.

Asimismo, este reto concentra el mayor compromiso potencial de inversión pública del conjunto de la Estrategia, lo que refleja su centralidad. Este nivel de ambición resulta positivo, aunque se considera necesario desarrollar en la EDSr con mayor profundidad elementos determinantes como la sostenibilidad fiscal y la capacidad de ejecución institucional.

El Reto País 1 se configura, además, como un ámbito de carácter sistémico, en el que confluyen políticas interdependientes cuyo impacto depende de su coherencia y coordinación. En este contexto, la garantía de derechos, la cohesión social y el fortalecimiento de las democracias requieren respuestas que trascienden el ámbito nacional, reforzando la articulación entre políticas internas y acción exterior.

El análisis del grupo de trabajo pone de manifiesto que, pese a los avances registrados, persisten déficits estructurales en la implementación de la Estrategia. Se identifican limitaciones en la articulación de la gobernanza, en la concreción de los instrumentos de ejecución y en la capacidad del sistema de indicadores para evaluar el cumplimiento efectivo de las metas, lo que debilita su potencial transformador.

Desde esta perspectiva, el presente análisis se centra en la capacidad de aplicación de la EDSr. En este sentido, la pregunta que guía este dictamen en relación con el Reto País 1 es si la EDSr cuenta con las condiciones necesarias (en términos de gobernanza, financiación, instrumentos y actores) para garantizar una implementación efectiva del Reto y avanzar de manera real en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

VALORACIÓN

El Reto País 1 constituye el núcleo estructural de la EDSr y presenta fortalezas relevantes en su diagnóstico, al reconocer el carácter sistémico de la pobreza y la desigualdad y apostar por políticas universales con enfoque de derechos. Asimismo, la incorporación de metas cuantitativas y de un sistema de seguimiento supone un avance en términos de rendición de cuentas.

No obstante, su capacidad de transformación depende en gran medida de condiciones de implementación que la Estrategia no desarrolla con suficiente profundidad. En particular, se identifican limitaciones en el sistema de indicadores, en la articulación de la gobernanza multinivel y en la concreción de instrumentos operativos, lo que genera un riesgo de brecha entre ambición y resultados, especialmente en ámbitos donde los datos evidencian estancamiento o deterioro. A ello se suma un enfoque centrado en la acción institucional, que no integra suficientemente a la sociedad civil organizada ni al voluntariado como actores estructurales, limitando el potencial participativo y la eficacia final de la Estrategia.

Temática 1.1 - Erradicación de la pobreza y exclusión social

La EDSr plantea metas relevantes centradas en la reducción de la tasa AROPE y la mejora del acceso a prestaciones, con atención a colectivos en situación de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, el principal riesgo de implementación radica en la persistencia de elevados niveles de pobreza estructural, especialmente en la infancia, así como en las dificultades de acceso efectivo a los derechos reconocidos. Esta situación evidencia una brecha entre cobertura formal y acceso real, particularmente en colectivos como las personas en situación de sinhogarismo, la población gitana, la población migrante, hogares monomarentales o las personas con discapacidad y, dentro de ellos, las mujeres y las niñas. La eficacia de las metas dependerá de reforzar los mecanismos de acceso, mejorar la coordinación de las políticas de inclusión y garantizar que el sistema de indicadores capture adecuadamente estas desigualdades.

Temática 1.2 - Eficiencia del sistema fiscal

La EDSr orienta el sistema fiscal hacia la reducción de desigualdades y el refuerzo de la capacidad redistributiva. No obstante, se debería asegurar una correspondencia entre los objetivos declarados y los instrumentos de medición, que permita evaluar adecuadamente la progresividad del sistema. Asimismo, la consolidación de determinadas medidas (Impuesto Grandes Fortunas) queda sujeta a decisiones futuras, lo que introduce incertidumbre sobre su impacto estructural. El elemento crítico es reforzar la coherencia entre capacidad recaudatoria, objetivos redistributivos y sistema de indicadores, garantizando que estos midan de forma efectiva la equidad fiscal.

Temática 1.3 - Alimentación infantil

La EDSr plantea metas centradas en la mejora de la calidad nutricional y la reducción del sobrepeso infantil. Sin embargo, se considera necesario abordar el problema no solo desde una perspectiva principalmente sanitaria, sino integrando plenamente su dimensión socioeconómica. El uso de indicadores agregados podría invisibilizar las desigualdades en el acceso a una alimentación adecuada, especialmente en contextos de pobreza y exclusión. La efectividad de la política depende de incorporar esta dimensión estructural, orientando el sistema de seguimiento hacia la equidad y asegurando que las medidas tienen impacto real en los hogares más vulnerables.

Temática 1.4 - Vivienda

La EDSr incorpora metas relevantes orientadas al refuerzo de la inversión pública, la ampliación del parque de vivienda asequible, el diseño para la accesibilidad de todas las

personas y la contención de precios. No obstante, se considera necesario atender su aplicación territorial desigual y la falta de mecanismos efectivos de coordinación multinivel. Esta limitación se produce en un contexto de creciente dificultad de acceso a la vivienda, especialmente entre la población joven y los hogares vulnerables, lo que refuerza su carácter estructural. Se deberían asegurar instrumentos de despliegue efectivos que garanticen la aplicación homogénea de las medidas y reduzcan el impacto del coste de la vivienda en la desigualdad social.

Temática 1.5 - Derechos y prestaciones sociales

La EDSr plantea avances significativos en la ampliación del sistema de cuidados y la cobertura de prestaciones. Sin embargo, se considera necesario atender la persistencia de déficits estructurales, tanto en cobertura efectiva como en condiciones del sector, incluyendo listas de espera significativas en el sistema de dependencia. Asimismo, el enfoque actual no incorpora plenamente la corresponsabilidad en los cuidados, manteniendo su fuerte feminización. Se debería integrar la calidad del empleo, la redistribución de los cuidados y la suficiencia de la atención como elementos centrales de evaluación. El desarrollo del sistema de cuidados debe incorporar un enfoque interseccional que contemple específicamente la situación de las personas que experimentan mayores tasas de pobreza, sobrecarga de cuidados, violencia y exclusión, como personas racializadas, mujeres y niñas con discapacidad o población gitana. Resulta prioritario avanzar hacia modelos de apoyo personalizados, comunitarios y accesibles, alineados con el derecho a la vida independiente reconocido en la CDPD.

En relación con el acceso efectivo a prestaciones, la EDSr debería incorporar una atención específica a las familias con hijos e hijas a cargo en situación de vulnerabilidad. Las barreras administrativas, la fragmentación competencial y la ausencia de acompañamiento personalizado inciden directamente sobre el bienestar infantil. Resulta necesario contemplar mecanismos de simplificación administrativa, ventanillas únicas o itinerarios integrados de apoyo familiar que garanticen que las prestaciones llegan de forma efectiva a los hogares con niños, niñas y adolescentes.

Temática 1.6 - Educación

La EDSr aborda la reducción del abandono escolar y el refuerzo de la equidad educativa. No obstante, se considera necesario incorporar determinantes estructurales como las desigualdades de género o socioeconómicas, así como la falta de mecanismos que aseguren una implementación homogénea en el territorio. Asimismo, el sistema de indicadores no permite captar plenamente estas brechas. Se debería reforzar el papel del sistema educativo como herramienta de igualdad real, integrando enfoques interseccionales y garantizando su aplicación efectiva.

Temática 1.7 - Salud

La EDSr incluye metas orientadas a reforzar la atención en salud mental, mejorar el acceso a derechos sanitarios y avanzar en distintos ámbitos de la salud pública. Sin embargo, se considera necesario reforzar los recursos dedicados en un contexto de creciente demanda, especialmente en salud mental, donde el aumento de las necesidades asistenciales no se está viendo acompañado de un refuerzo equivalente del sistema. Asimismo, el enfoque

presenta limitaciones en su sistema de seguimiento, particularmente en el ámbito de la discapacidad, donde los indicadores se centran en dimensiones administrativas (como los tiempos de resolución) sin reflejar adecuadamente el acceso efectivo a derechos y prestaciones. A ello se suma una limitada incorporación de los determinantes sociales de la salud, así como una falta de concreción en ámbitos clave como los derechos sexuales y reproductivos, cuya garantía efectiva, equitativa y homogénea en el territorio requiere indicadores específicos de acceso real. Se debería reforzar la capacidad del sistema sanitario y avanzar hacia un enfoque que integre la equidad, el acceso efectivo y las desigualdades sociales en salud como elementos centrales de evaluación.

Temática 1.8 - Instituciones democráticas, libertades ciudadanas y alianzas globales

La EDSr recoge elementos relevantes en materia de calidad institucional, derechos y cooperación internacional. Sin embargo, muestra una menor ambición estratégica respecto a la versión anterior, al no articular de forma clara una política palanca que conecte la acción exterior, el multilateralismo y el desarrollo sostenible, especialmente relevante en un contexto de debilitamiento del multilateralismo y de cuestionamiento del espacio cívico.

En el plano interno, los indicadores apuntan a dinámicas de estancamiento en aspectos como la independencia judicial o las libertades de participación. En el ámbito exterior, la EDSr debería abordar con mayor profundidad los déficits existentes en materia de cooperación al desarrollo, donde los niveles de Ayuda Oficial al Desarrollo se mantienen alejados de los compromisos adquiridos y presentan importantes desigualdades territoriales, limitando su capacidad transformadora. A ello se suma la escasa integración de pilares como la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, o la acción humanitaria.

Se debería reforzar la coherencia entre políticas, consolidar el papel de la cooperación y fortalecer el espacio cívico como elemento central de la gobernanza democrática.

RECOMENDACIONES:

La EDSr presenta un diagnóstico sólido, pero su implementación efectiva depende de condiciones clave en materia de gobernanza, financiación, coherencia de políticas y participación. En este sentido, las recomendaciones se orientan a reforzar los elementos estructurales que permiten traducir las metas definidas en resultados efectivos, evitando una brecha entre ambición y ejecución.

1. Reforzar la gobernanza y la implementación multinivel

Recomendación estratégica

Reforzar la arquitectura de gobernanza multinivel como condición clave para una implementación coherente y efectiva del Reto País 1.

Recomendación operativa

-Establecer mecanismos de coordinación con carácter vinculante en los espacios interterritoriales, acompañados de financiación condicionada a resultados.

-Desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación intermedia que permitan ajustar la implementación en función del cumplimiento de metas.

2. Garantizar la capacidad redistributiva del Estado del bienestar

Recomendación estratégica

Consolidar un modelo de bienestar basado en la redistribución efectiva de recursos y el acceso real a derechos, con especial atención a la pobreza infantil y los colectivos en situación de vulnerabilidad.

Recomendación operativa

-Fortalecer los mecanismos de acceso efectivo a prestaciones, reduciendo barreras administrativas y mejorando la cobertura en colectivos con menor acceso.

-Incrementar la capacidad recaudatoria y su orientación redistributiva, asegurando la sostenibilidad del conjunto de políticas sociales y avanzando en materia de fiscalidad verde.

3. Impulsar un modelo de cuidados con enfoque de corresponsabilidad

Recomendación estratégica

Avanzar hacia un sistema de cuidados basado en la corresponsabilidad entre Estado, mercado y hogares, que reduzca las desigualdades de género y garantice condiciones laborales dignas. El sistema debe incluir expresamente el cuidado, la protección y el acompañamiento de niños, niñas y adolescentes, incorporando la desinstitucionalización, el derecho a crecer en un entorno familiar seguro, el apoyo a familias en situación de vulnerabilidad y el acompañamiento a jóvenes en transición desde el sistema de protección hacia la vida adulta.

Recomendación operativa

-Reforzar la cobertura efectiva del sistema de dependencia y reducir las listas de espera, priorizando la atención domiciliaria y comunitaria.

-Integrar la calidad del empleo en el sector de cuidados como indicador central de seguimiento.

-Incorporar mecanismos que permitan abordar la feminización estructural de los cuidados, promoviendo una redistribución más equilibrada y visibilizando su impacto en términos de desigualdad de género.

4. Garantizar un enfoque inclusivo en salud y discapacidad

Recomendación estratégica

Reforzar la capacidad del sistema para garantizar el acceso efectivo a la salud y a los derechos asociados a la discapacidad, incorporando un enfoque basado en los determinantes sociales y en la equidad.

Recomendación operativa

- Reforzar los recursos del sistema de salud mental para dar respuesta a la creciente demanda, especialmente en infancia y juventud.
- Superar el enfoque administrativo en el ámbito de la discapacidad, incorporando indicadores que midan el acceso efectivo a derechos y prestaciones.
- Integrar la discapacidad de forma transversal en el sistema de seguimiento y garantizar mecanismos de participación accesibles en todas las fases de la Estrategia.
- Garantizar el acceso efectivo, equitativo y homogéneo a los derechos sexuales y reproductivos en todo el territorio, incorporando indicadores que permitan evaluar su cobertura real y su contribución a la reducción de desigualdades.
- Garantizar la accesibilidad universal (física, sensorial, cognitiva y digital) en todo el sistema sanitario y sociosanitario, incluyendo información accesible, ajustes razonables y apoyos a la comunicación, como condición indispensable para el acceso efectivo y no discriminatorio a la salud.

5. Mejorar la coherencia de políticas y su enfoque estructural

Recomendación estratégica

Reforzar la coherencia entre políticas públicas (sociales, fiscales, de vivienda, educativas, migratorias o sanitarias), incorporando enfoques interseccionales y ecosociales.

Recomendación operativa

- Incorporar de forma sistemática los determinantes sociales y ambientales de la desigualdad en el diseño y evaluación de las políticas públicas.
- Desarrollar mecanismos de coordinación que aseguren la aplicación efectiva de políticas como la vivienda en todo el territorio.

6. Fortalecer la dimensión democrática, participativa y global

Recomendación estratégica

Consolidar el papel del Estado como garante de derechos desde una perspectiva democrática, recuperando el espacio cívico, reforzando la participación ciudadana y la coherencia entre acción interior y exterior.

Recomendación operativa

- Integrar de forma estructural a la sociedad civil y al voluntariado en los mecanismos de gobernanza, implementación y seguimiento de la Estrategia.
- Reforzar la política de cooperación para el desarrollo sostenible y su articulación con la acción exterior, de acuerdo con los compromisos internacionales y los objetivos de la Agenda 2030.

7. Otras condiciones transversales para una implementación inclusiva y efectiva

Recomendación estratégica

Reforzar las condiciones transversales que permitan una implementación inclusiva, accesible y con impacto real de la EDSr, garantizando la participación, la comunicación pública y la incorporación efectiva de colectivos y dimensiones clave no suficientemente integradas.

Recomendación operativa

-Fortalecer la comunicación y difusión de la EDSr como herramienta de implicación ciudadana, garantizando que sea comprensible, accesible y alineada con los objetivos de participación democrática.

-Incorporar de manera efectiva la discapacidad y otros factores de desigualdad en el sistema de seguimiento, asegurando indicadores adecuados y mecanismos de participación accesible.

-Integrar de forma sistemática la voz de los colectivos directamente afectados en los procesos de diseño, implementación y evaluación, reforzando el carácter participativo de la Estrategia.

-Reforzar la consideración de ámbitos emergentes y transversales (como los derechos digitales o la responsabilidad empresarial) en la implementación de la Agenda 2030, en coherencia con los principios de derechos humanos.

MENSAJES CLAVE:

1. El Reto País 1 constituye el pilar más ambicioso y exigente de la EDSr 2030, pero su éxito dependerá de su capacidad para cerrar la brecha entre una alta ambición declarativa y una implementación efectiva, con financiación suficiente, gobernanza reforzada y mecanismos de coordinación vinculantes.
2. Pese a los avances registrados, persisten e incluso se intensifican dinámicas de deterioro en ámbitos críticos como la pobreza infantil, la vivienda, la salud mental o el sinhogarismo, lo que exige una respuesta pública más estructural, integrada y orientada a resultados.
3. El éxito del Reto País 1 dependerá de reforzar la gobernanza multinivel, superando la fragmentación territorial mediante mecanismos de coordinación efectivos y vinculantes que garanticen una implementación coherente en todo el territorio.
4. La reducción de la pobreza y la desigualdad requiere consolidar la capacidad redistributiva del Estado del bienestar, garantizando no solo la cobertura de las políticas, sino el acceso universal y efectivo a los derechos, especialmente en los colectivos más vulnerables.
5. La transformación del modelo social pasa por situar la corresponsabilidad en los cuidados como eje central, avanzando hacia un sistema que combine ampliación de

cobertura con mejora de la calidad del empleo y reducción de las desigualdades de género.

6. La efectividad del Reto País 1 requiere garantizar el acceso real a la salud y a los derechos asociados a la discapacidad, dando respuesta a la creciente demanda en salud mental y superando enfoques administrativos para avanzar hacia una atención equitativa y basada en derechos.
7. Garantizar el acceso efectivo, equitativo y homogéneo a los derechos sexuales y reproductivos en todo el territorio, incluyendo expresamente la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) como prestación del sistema sanitario público.
8. El éxito del Reto País 1 exige reforzar la coherencia entre políticas públicas clave (fiscales, sociales, educativas, de vivienda y sanitarias), integrando su carácter interdependiente para generar impactos reales en la reducción de desigualdades.
9. Una implementación efectiva del Reto País 1 requiere fortalecer la dimensión democrática de las políticas públicas, incorporando la participación de la sociedad civil y garantizando la coherencia entre acción interna y su proyección en el ámbito global.
10. La efectividad del Reto País 1 requiere reforzar condiciones transversales como la participación real, la accesibilidad, la comunicación pública y la integración de colectivos clave; sin ellas, la Estrategia pierde capacidad de traducirse en resultados inclusivos.

2.2 Reto País 2: UN SISTEMA ECONÓMICO CIRCULAR GENERADOR DE BIENESTAR Y JUSTICIA SOCIAL, LABORAL Y AMBIENTAL

INTRODUCCIÓN

El Reto País 2 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible revisada (EDSr) integra en una única estructura ámbitos que en la Estrategia de 2021 aparecían distribuidos entre varios retos: la emergencia climática y ambiental, las ineficiencias del modelo productivo y la precariedad laboral. Esta integración permite abordar de forma conjunta la transformación del sistema económico, la transición ecológica y la protección de los derechos laborales.

La EDSr parte de un diagnóstico exigente: España se sitúa en una región especialmente afectada por el cambio climático, mantiene una huella ecológica de 3,9 hectáreas globales por habitante y un déficit ecológico de 2,2 hectáreas por habitante, aunque con una tendencia de reducción del 13,4% entre 2018 y 2022. Asimismo, reconoce el declive de una biodiversidad especialmente diversa en el contexto europeo y la necesidad de acelerar la transición ecológica del conjunto de los sectores productivos, más allá de los avances ya iniciados en el sector eléctrico.

El reto incorpora metas relevantes en pobreza energética, descarbonización, modelo productivo circular, innovación, empleo, formación profesional, economía social y transición justa. No obstante, el análisis del CDS identifica una tensión central entre la ambición declarada

y las condiciones reales de implementación. La velocidad de transformación planteada sigue siendo insuficiente para responder a la magnitud de los desafíos ambientales, productivos, laborales y sociales identificados por la propia Estrategia.

Desde esta perspectiva, la pregunta que orienta la valoración del CDS en relación con el Reto País 2 es si la EDSr cuenta con las condiciones institucionales, financieras, regulatorias y de gobernanza necesarias para implementar un sistema económico circular, descarbonizado y generador de bienestar, y si dicho sistema está suficientemente articulado con las metas ambientales del Reto 3 para evitar avances económicos compatibles con retrocesos ecológicos.

VALORACIÓN

El Reto País 2 presenta avances al formalizar metas en ámbitos que el CDS había señalado en dictámenes anteriores, como la inversión en I+D+i, la reducción de residuos, la reutilización y reciclado de residuos municipales, la reducción del desperdicio alimentario, la descarbonización, el autoconsumo, la formación profesional dual, el empleo de las personas con discapacidad, la garantía juvenil, la reducción de jornada y el impulso de la economía social. Asimismo, resulta positivo que la EDSr vincule la transición ecológica con la protección de los hogares vulnerables y reconozca la pobreza energética como una dimensión social de la emergencia climática.

No obstante, su capacidad transformadora queda condicionada por limitaciones conceptuales, ambientales, regulatorias, presupuestarias y de seguimiento. En particular, se observa una débil articulación entre las metas económicas del Reto 2 y las metas ambientales del Reto 3, una ausencia de compromisos sectoriales suficientes para los sectores con mayor peso en emisiones, una insuficiente incorporación de la coherencia exterior de las cadenas de suministro y una dependencia relevante de fondos extraordinarios en materia de I+D+i.

Temática 2.1 - Modelo económico, bienestar y sistema de seguimiento

La EDSr mantiene el PIB como referencia central del progreso económico y no incorpora métricas complementarias suficientes para evaluar el bienestar real, la salud de los ecosistemas, la calidad del empleo o la huella global de la economía española. Esta limitación reduce la capacidad del sistema de seguimiento para detectar contradicciones entre avances económicos y retrocesos ambientales o sociales. La ausencia de indicadores como los propuestos por el CDS en 2025, entre ellos el *Global Commons Stewardship Index*, debilita la medición de los impactos sobre los bienes comunes globales.

Temática 2.2 - Descarbonización y transición ecológica sectorial

La EDSr incorpora metas relevantes de reducción de gases de efecto invernadero, penetración de renovables, eficiencia energética, reducción de dependencia energética e instalación de autoconsumo. Sin embargo, no establece metas sectoriales específicas para transporte, industria y sector agroganadero, que concentran una parte sustantiva de las emisiones y de las emisiones difusas. La meta global de reducción del 32% para 2030 respecto a 1990 resulta insuficiente si no se acompaña de compromisos verificables para los sectores más resistentes a la transición y de una senda compatible con una reducción de al menos el 55% en 2030, como reclamó el CDS en 2024.

Temática 2.3 - Economía circular, biodiversidad y coherencia ambiental

La EDSr recoge metas de reducción de residuos, reutilización, reciclado y desperdicio alimentario, pero el Reto 2 carece de metas propias sobre el estado de los ecosistemas, la pérdida de biodiversidad y la restauración de la naturaleza. Aunque estas metas existen en el Reto 3, su desconexión del sistema productivo podría generar incoherencias: el Reto 2 podría cumplir indicadores económicos mientras se deterioran los indicadores ambientales. Un sistema económico que se define como circular no puede desvincularse de la salud de los ecosistemas que lo sustentan.

Temática 2.4 - Pobreza energética y justicia social en la transición

Se valora positivamente que la EDSr reconozca que la transición ecológica no debe recaer de forma desproporcionada sobre los hogares más vulnerables y que formalice la futura Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2026-2030, con un Observatorio específico y cuatro ejes de actuación. No obstante, el indicador previsto se centra en el porcentaje de objetivos cumplidos de la Estrategia en vigor y no permite evaluar el impacto real sobre los hogares. Esta debilidad es especialmente relevante cuando el propio diagnóstico muestra que la temperatura inadecuada en la vivienda en invierno alcanzó el 20,7% de la población en 2023.

Temática 2.5 - Empleo, derechos laborales y transición justa

La EDSr incorpora metas ambiciosas en empleo de personas con discapacidad, garantía juvenil, formación profesional dual, reducción de jornada y economía social, y vincula la transformación económica con el Estatuto del Trabajador del siglo XXI. Asimismo, se valora la experiencia de los acuerdos tripartitos para el cierre de la minería del carbón y de las centrales térmicas como referencia de transición justa. Sin embargo, las lecciones de este modelo deben extenderse a otros sectores y territorios en reconversión, incluyendo la industria agroganadera intensiva, las zonas con alta dependencia del turismo de masas y los territorios con despliegue masivo de energías renovables.

Temática 2.6 - I+D+i, financiación estructural y retorno social

La meta de alcanzar una inversión en I+D+i del 3% del PIB en 2030, con un mínimo del 1,25% público, supone un avance relevante, pero parte de una inversión del 1,49% en 2023 y no resuelve la dependencia estructural de fondos extraordinarios del PRTR. Sin una base presupuestaria permanente, la meta carece de estabilidad suficiente. La EDSr tampoco responde plenamente a la necesidad, señalada por el CDS, de alinear la financiación pública de I+D+i con los ODS y exigir un retorno social verificable.

Temática 2.7 - Sector empresarial, cadenas de suministro y contratación pública

La EDSr no aborda con suficiente profundidad la coherencia exterior del modelo productivo español. La ausencia de mecanismos obligatorios de debida diligencia y trazabilidad permite que bienes consumidos en España puedan estar asociados a deforestación, vulneración de derechos laborales y humanos o degradación ambiental en terceros países. También se observa un avance limitado en la consolidación de compromisos empresariales alineados con la Agenda 2030, junto con la ausencia de mecanismos públicos estandarizados que permitan asegurar una adecuada rendición de cuentas. La contratación pública, que representa alrededor del 14% del

PIB en España, aparece como una palanca de transformación con potenciar todavía insuficientemente articulado.

Temática 2.8 - Género y transformación económica

La transición ecológica, la digitalización y la reconversión sectorial generan impactos diferenciados por género que la EDSr no recoge con suficiente especificidad en el Reto 2. La falta de indicadores desagregados por sexo en las metas de empleo y formación limita la capacidad para evaluar si los beneficios de la transición alcanzan de forma equitativa a mujeres y hombres, especialmente en sectores estratégicos y en ámbitos vinculados a la reducción de jornada, cuidados y corresponsabilidad.

RECOMENDACIONES:

La implementación efectiva del Reto País 2 requiere reforzar las condiciones que permiten traducir la ambición económica, ambiental y laboral de la EDSr en resultados verificables. Las recomendaciones se orientan a asegurar la coherencia entre transición productiva, protección de los ecosistemas, justicia social, empleo digno, financiación estructural y rendición de cuentas empresarial.

1. Articular los Retos 2 y 3 mediante mecanismos explícitos de coherencia ambiental

Recomendación estratégica

Reforzar la coherencia entre el sistema económico circular del Reto 2 y las metas ambientales del Reto 3, de forma que los avances productivos no puedan evaluarse de manera aislada respecto al estado de los ecosistemas, la biodiversidad y la restauración ecológica.

Recomendación operativa

- Evaluar en los informes de progreso si las metas económicas del Reto 2 son compatibles con el cumplimiento de las metas ambientales del Reto 3.
- Establecer metodologías de impacto cruzado y umbrales de alerta que activen la revisión de instrumentos cuando se detecte deterioro ambiental asociado a avances económicos.
- Considerar las metas de protección del 30% de superficie terrestre y marina y de restauración del 15% de ecosistemas degradados como condiciones habilitantes de la economía circular.

2. Establecer compromisos sectoriales de descarbonización

Recomendación estratégica

Asegurar que la meta global de reducción de emisiones se traduzca en compromisos verificables para los sectores que concentran las emisiones difusas y presentan mayores resistencias a la transición.

Recomendación operativa

- Integrar en el sistema de metas de la EDSr los instrumentos sectoriales vinculados al PNIEC 2023-2030 como compromisos verificables anuales.

- Definir metas específicas para transporte, industria y sector agroganadero.
- Establecer una senda de descarbonización compatible con una reducción de al menos el 55% en 2030 respecto a 1990.

3. Incorporar métricas complementarias al PIB

Recomendación estratégica

Avanzar hacia un sistema de seguimiento capaz de evaluar bienestar real, calidad del empleo, salud de los ecosistemas, cohesión social y huella global de la economía española.

Recomendación operativa

- Incorporar indicadores que reflejen interacciones entre objetivos económicos, sociales y ambientales.
- Retomar la propuesta del CDS de mejorar la puntuación de España en el Global Commons Stewardship Index respecto a 2022.
- Incluir los Diez Principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas como referencia para evaluar la contribución del sector empresarial.

4. Reforzar la debida diligencia, la trazabilidad y la rendición de cuentas empresarial

Recomendación estratégica

Garantizar que la economía circular incorpore la dimensión global de las cadenas de suministro y que la acción empresarial se alinee con estándares ambientales, sociales y de derechos humanos.

Recomendación operativa

- Impulsar mecanismos obligatorios de trazabilidad en los sectores con mayor impacto exterior, como alimentación, energía, moda y construcción.
- Avanzar en la Ley de Protección de los Derechos Humanos, de la Sostenibilidad y de la Diligencia Debida en las Actividades Empresariales antes del horizonte 2026-2027.
- Incorporar guías sectoriales, planes de transición climática, procedimientos de reparación y reclamación, supervisión corporativa e incentivos que aceleren la adopción empresarial.

5. Extender la transición justa territorial a los sectores en reconversión

Recomendación estratégica

Aplicar las lecciones de los acuerdos tripartitos del carbón y las centrales térmicas al conjunto de sectores y territorios afectados por la transformación ecológica.

Recomendación operativa

- Promover gobernanza participativa en territorios con industria agroganadera intensiva, dependencia del turismo de masas o despliegue masivo de renovables.

- Impulsar planificación espacial estratégica compatible con la conservación de la biodiversidad.
- Fomentar Planes Empresariales de Transición Justa con compromisos de descarbonización, empleo estable, recualificación, diálogo social, igualdad de oportunidades y adaptación comunitaria.

6. Reformar el seguimiento de la pobreza energética

Recomendación estratégica

Sustituir indicadores de gestión por indicadores de resultado que permitan evaluar el impacto real de las políticas sobre los hogares afectados.

Recomendación operativa

- Incorporar indicadores anuales sobre gasto energético desproporcionado, temperatura inadecuada en vivienda y retraso en el pago de suministros.
- Desagregar los datos por territorio, nivel de renta y grupo de edad.
- Vincular el Observatorio de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética a un sistema de alerta temprana.

7. Consolidar la inversión estructural en I+D+i

Recomendación estratégica

Garantizar que la meta del 3% del PIB en I+D+i se apoye en una base presupuestaria permanente y alineada con los ODS.

Recomendación operativa

- Desagregar en el primer informe de progreso la inversión estructural presupuestada en PGE y la dependiente de fondos temporales.
- Establecer una senda de incremento anual del componente estructural hasta alcanzar al menos el 2% del PIB de carácter permanente antes de 2030.
- Incorporar cláusulas de alineamiento con los ODS y retorno social verificable en la financiación pública de I+D+i.

8. Activar la contratación pública como palanca de transformación

Recomendación estratégica

Coordinar la contratación pública ecológica, responsable e innovadora bajo una lógica de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible.

Recomendación operativa

- Fijar un porcentaje mínimo obligatorio de licitaciones con criterios sociales y ambientales verificables.

- Establecer un mecanismo de seguimiento público anual.
- Actualizar el marco de contratación pública para priorizar desempeños certificados en sostenibilidad, derechos humanos y gobernanza.

9. Incorporar la dimensión de género de forma transversal

Recomendación estratégica

Asegurar que la transición ecológica, digital y productiva reduzca desigualdades de género y no reproduzca brechas existentes.

Recomendación operativa

- Desagregar por sexo los indicadores de empleo, formación y participación en sectores estratégicos.
- Articular la reducción de jornada y la economía de los cuidados con planes de igualdad empresarial y corresponsabilidad.
- Incorporar en los informes de progreso el seguimiento de los impactos diferenciales por género.

MENSAJES CLAVE:

1. El Reto País 2 formaliza metas relevantes en economía circular, descarbonización, empleo e innovación, pero su éxito dependerá de cerrar la brecha entre ambición declarativa y velocidad real de transformación.
2. La transición ecológica no puede limitarse al sector eléctrico: transporte, industria y sector agroganadero requieren metas sectoriales verificables y una senda de descarbonización más exigente.
3. Un sistema económico circular no puede evaluarse sin medir su impacto sobre biodiversidad, ecosistemas y restauración ecológica; por ello, los Retos 2 y 3 deben articularse mediante mecanismos explícitos de coherencia ambiental.
4. La consolidación de una economía circular efectiva requiere incorporar la coherencia exterior de las cadenas de suministro, así como mecanismos de debida diligencia empresarial y trazabilidad en los sectores con mayor impacto social y ambiental a escala global.
5. El bienestar no puede medirse únicamente a través del PIB: el seguimiento de la EDSr debe incorporar métricas sobre salud de los ecosistemas, calidad del empleo, cohesión social y huella global.
6. La pobreza energética requiere indicadores de resultado que permitan conocer el impacto real sobre los hogares y detectar deterioros a tiempo.
7. La inversión en I+D+i solo será transformadora si se consolida estructuralmente en los Presupuestos Generales del Estado y se vincula a los ODS y al retorno social verificable.
8. La contratación pública, por su peso económico, debe convertirse en una palanca efectiva de sostenibilidad social, ambiental y de gobernanza.
9. La transición ecológica, digital y laboral debe incorporar de forma transversal la dimensión de género para evitar que la reconversión productiva reproduzca desigualdades existentes.

2.3 Reto País 3: UNA VERTEBRACIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE PARA MEJORAR LA COHESIÓN SOCIAL Y ABORDAR LA EMERGENCIA CLIMÁTICA Y AMBIENTAL

INTRODUCCIÓN

El Reto País 3 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible revisada (EDSr) sitúa la adaptación territorial y social al cambio climático como un desafío estructural para España en la presente década. El documento reconoce que los efectos del cambio climático se manifiestan ya mediante fenómenos meteorológicos extremos, estrés hídrico, degradación ambiental, riesgos para la salud pública y tensiones sobre la cohesión territorial.

La EDSr plantea avanzar hacia un modelo de resiliencia climática basado en la integración de políticas públicas, la modernización de infraestructuras, la protección de los ecosistemas y el fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales. Para ello, se apoya en instrumentos como la Agenda Urbana Española, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, el Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente, los Planes de Gestión del Riesgo de Inundaciones y otros instrumentos vinculados a riesgos extremos, agua, litoral y protección civil.

El reto organiza sus trece metas en cuatro ámbitos: adaptación social y territorial al cambio climático, protección del medio ambiente, vertebración territorial y reto demográfico, y revitalización del medio rural. Asimismo, subraya la necesidad de coordinar las distintas escalas de gobernanza e integrar la sostenibilidad en ámbitos como educación, salud, protección civil y planificación urbana.

Desde la perspectiva del CDS, la cuestión principal no reside en la amplitud del diagnóstico, sino en las condiciones de implementación. La pregunta que guía la valoración es si la EDSr dispone de capacidad territorial, coordinación multinivel, recursos técnicos y financieros, indicadores de resultado y participación social suficientes para garantizar que las metas del Reto 3 se cumplan de forma efectiva antes de 2030.

VALORACIÓN

El Reto País 3 presenta un diagnóstico sólido y bien documentado, reconoce la magnitud creciente de los impactos climáticos y conecta adaptación, medio ambiente y territorio. Se valora positivamente la incorporación de fenómenos emergentes, la consolidación de marcos estatales existentes, la actualización normativa en materia de aguas, reutilización hídrica, gestión del litoral y biodiversidad, así como la creación de estructuras de coordinación institucional vinculadas a protección civil y reducción del riesgo de desastres.

No obstante, persisten limitaciones relevantes en la concreción y aplicación efectiva de las medidas. En varios casos, las metas se centran en la aprobación de planes, estrategias o estructuras administrativas, con menor desarrollo de indicadores que permitan evaluar impactos reales. Asimismo, las desigualdades territoriales, la obsolescencia del planeamiento urbanístico, la presión sobre los recursos hídricos, el escaso desarrollo del reto demográfico y

la insuficiente incorporación de la dimensión social, participativa e interseccional condicionan la viabilidad del reto.

Temática 3.1 - Adaptación climática y resiliencia territorial

La EDSr incorpora la adaptación al cambio climático como prioridad transversal y conecta fenómenos extremos como olas de calor, sequías, DANAs e inundaciones con la necesidad de territorios e infraestructuras más resilientes. La combinación de dimensiones ambientales, sociales y territoriales es adecuada. Sin embargo, la implementación dependerá de que la adaptación se integre de forma efectiva en urbanismo, vivienda, salud, movilidad, agricultura, energía, educación y protección civil, y de que las inversiones públicas incorporen criterios de resiliencia climática.

Temática 3.2 - Gobernanza multinivel y capacidades locales

El reto reconoce la importancia de la coordinación entre Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales, pero no desarrolla con suficiente detalle mecanismos estables de apoyo técnico y financiero. Esta limitación afecta especialmente a municipios pequeños y rurales, que no siempre cuentan con recursos para implementar estrategias de adaptación, reducción del riesgo o planificación territorial sostenible.

Temática 3.3 - Planeamiento urbano, riesgos y soluciones basadas en la naturaleza

La propia EDSr reconoce que más del 70% de los planes urbanísticos fueron aprobados antes de 2010, lo que evidencia obsolescencia e insuficiente adaptación al nuevo contexto climático. Esta situación aumenta la vulnerabilidad frente a inundaciones, incendios forestales, olas de calor o erosión costera, y puede favorecer desarrollos urbanos en zonas expuestas. Las medidas previstas para acelerar la actualización del planeamiento resultan todavía limitadas frente a la magnitud del desafío.

Temática 3.4 - Agua, ecosistemas y modelos productivos

La EDSr identifica correctamente problemas como el estrés hídrico, la sobreexplotación de acuíferos, la contaminación por nitratos y la degradación de ecosistemas. No obstante, las medidas se centran en planificación y modernización técnica, sin abordar con suficiente ambición cambios estructurales en modelos agrícolas o usos intensivos del agua. La gestión integrada de cuencas, la reutilización de aguas regeneradas y la restauración ecológica resultan condiciones clave para vincular adaptación, biodiversidad y seguridad hídrica.

Temática 3.5 - Protección ambiental y biodiversidad

Las metas de protección del medio ambiente son amplias y ambiciosas, e incluyen calidad del aire, ecosistemas, biodiversidad, recursos hídricos y forestales, y aumento de superficies terrestres y marinas protegidas. Este enfoque refleja una mayor alineación con compromisos europeos e internacionales. Su efectividad dependerá de que estas metas no se traten como objetivos ambientales autónomos, sino articulados con las presiones productivas del Reto 2 y con los instrumentos de planificación territorial.

Temática 3.6 - Vertebración territorial, cohesión y reto demográfico

El ámbito relativo a vertebración territorial, cohesión y reto demográfico presenta un desarrollo limitado. La EDSr incorpora una única meta centrada en reducir en un 5% la tasa de municipios que pierden población, acompañada de un único indicador, sin detallar medidas concretas ni metas intermedias. Aunque identifica causas como el debilitamiento de servicios públicos y privados, las dificultades de acceso a empleo, vivienda, movilidad o conectividad digital, no concreta suficientemente los compromisos necesarios para revertir estas dinámicas.

Temática 3.7 - Revitalización del medio rural y turismo sostenible

La EDSr subraya la oportunidad del turismo sostenible como herramienta de dinamización económica y fijación de población en el medio rural, en coherencia con enfoques más amplios como la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030. Sin embargo, no incorpora planes específicos para turismo sostenible rural ni metas e indicadores que permitan evaluar su impacto en cohesión territorial y diversificación económica.

Temática 3.8 - Género, interseccionalidad y participación social

La estrategia incorpora de forma insuficiente una perspectiva de género interseccional en el diagnóstico del reto demográfico y rural. No analiza de manera específica la salida de mujeres jóvenes del medio rural, la masculinización rural ni la situación de colectivos especialmente vulnerables, como mujeres migrantes empleadas en sectores agrícolas intensivos o personas con discapacidad en zonas rurales. Asimismo, la participación ciudadana y comunitaria aparece menos desarrollada que la dimensión institucional y normativa.

RECOMENDACIONES:

La implementación efectiva del Reto País 3 exige pasar de un diagnóstico amplio a condiciones operativas claras. Las recomendaciones se orientan a reforzar la adaptación climática como principio transversal, consolidar la coordinación multinivel, apoyar a los municipios con menor capacidad, actualizar la planificación territorial, proteger los ecosistemas, fortalecer la cohesión territorial y garantizar una transición ecológica socialmente justa y participativa.

1. Integrar la adaptación climática en el conjunto de las políticas públicas

Recomendación estratégica

Convertir la resiliencia climática y la sostenibilidad territorial en criterios estructurales de la planificación pública, más allá de actuaciones sectoriales aisladas.

Recomendación operativa

- Incorporar criterios de resiliencia climática en urbanismo, vivienda, salud, movilidad, agricultura, energía, educación y protección civil.
- Establecer evaluaciones obligatorias de impacto climático para planes, inversiones e infraestructuras públicas.
- Favorecer una planificación preventiva y coherente entre administraciones.

2. Reforzar la coordinación multinivel y las capacidades locales

Recomendación estratégica

Consolidar una gobernanza territorial capaz de garantizar una implementación homogénea del Reto 3, especialmente en municipios pequeños y rurales.

Recomendación operativa

- Crear estructuras permanentes de coordinación técnica y financiera entre AGE, CCAA y entidades locales.
- Proporcionar asistencia técnica estable a municipios con menor capacidad administrativa.
- Simplificar el acceso a financiación climática y fondos europeos para entidades locales.

3. Acelerar la actualización del planeamiento urbanístico

Recomendación estratégica

Adaptar la planificación territorial y urbana al nuevo contexto climático, reduciendo la exposición a riesgos y fortaleciendo la resiliencia de los entornos urbanos y rurales.

Recomendación operativa

- Incorporar escenarios climáticos, análisis de riesgos y soluciones basadas en la naturaleza en los instrumentos de planeamiento.
- Evitar nuevos desarrollos urbanos en zonas expuestas a inundaciones, incendios o erosión costera.
- Impulsar la renaturalización urbana, la infraestructura verde y la adaptación de espacios públicos frente a olas de calor.

4. Reforzar la gestión hídrica y la restauración ecológica

Recomendación estratégica

Avanzar hacia una gestión del agua y de los ecosistemas que combine adaptación climática, protección de la biodiversidad y seguridad hídrica.

Recomendación operativa

- Impulsar la eficiencia hídrica, la reutilización de aguas regeneradas y la restauración de ecosistemas acuáticos.
- Desarrollar una gestión integrada de cuencas hidrográficas.
- Abordar con mayor ambición la reducción de la contaminación difusa y la transformación progresiva de modelos agrícolas y ganaderos intensivos.

5. Fortalecer la vertebración territorial y el reto demográfico

Recomendación estratégica

Pasar de una formulación general del reto demográfico a compromisos concretos orientados a garantizar acceso efectivo a servicios, oportunidades y derechos en todo el territorio.

Recomendación operativa

- Incorporar metas intermedias y medidas concretas sobre servicios esenciales, empleo, vivienda, movilidad, conectividad digital y cuidados.
- Desarrollar la referencia a iniciativas como el enfoque de "países en 30 minutos" como base para una planificación territorial equilibrada.
- Impulsar medidas de fijación de población y dinamización económica en municipios en declive demográfico.

6. Dotar de contenido específico a la revitalización del medio rural

Recomendación estratégica

Asegurar que la revitalización rural cuente con metas, instrumentos e indicadores propios, incluyendo el turismo sostenible y el relevo generacional agrario.

Recomendación operativa

- Definir planes específicos de turismo sostenible en el medio rural.
- Incorporar indicadores sobre impacto del turismo sostenible en cohesión territorial y diversificación económica.
- Promover el relevo generacional en el sector agrario y el incremento de jóvenes titulares de explotaciones agrarias y ganaderas antes de 2030.

7. Mejorar los indicadores y el seguimiento de resultados

Recomendación estratégica

Reorientar el seguimiento del Reto 3 desde indicadores de proceso hacia indicadores de resultado que midan impactos reales de las políticas de adaptación y cohesión territorial.

Recomendación operativa

- Revisar los indicadores para medir resultados y no solo aprobación de planes o estrategias.
- Crear observatorios territoriales de resiliencia climática o plataformas compartidas de datos.
- Garantizar una evaluación homogénea y transparente de los avances alcanzados.

8. Incorporar justicia social, género e interseccionalidad

Recomendación estratégica

Vincular la adaptación climática con la justicia social y territorial, garantizando que las políticas reduzcan desigualdades y no trasladen costes a los colectivos más vulnerables.

Recomendación operativa

-Incorporar indicadores desagregados por sexo, territorio, discapacidad, origen y situación de vulnerabilidad.

-Reconocer la accesibilidad universal, los cuidados, los derechos sexuales y reproductivos y la atención a la violencia machista como condiciones de cohesión territorial.

-Reforzar la participación comunitaria, la educación climática, la capacitación técnica y la sensibilización ecosocial en territorios vulnerables.

MENSAJES CLAVE:

1. El Reto País 3 cuenta con un diagnóstico sólido, pero su éxito dependerá de la capacidad real de implementación territorial, coordinación multinivel y disponibilidad de recursos técnicos y financieros.
2. La adaptación climática debe integrarse de forma transversal en urbanismo, vivienda, salud, movilidad, agricultura, energía, educación y protección civil.
3. La obsolescencia del planeamiento urbanístico es un riesgo estructural: más del 70% de los planes fueron aprobados antes de 2010 y requieren actualización ante el nuevo contexto climático.
4. La gestión del agua exige ir más allá de la modernización técnica, abordando estrés hídrico, contaminación difusa, sobreexplotación de acuíferos y presión de modelos productivos intensivos.
5. La protección ambiental y la biodiversidad deben articularse con el sistema productivo del Reto 2 para evitar avances económicos compatibles con deterioros ecológicos.
6. El reto demográfico necesita metas intermedias, indicadores y medidas concretas sobre servicios públicos, empleo, vivienda, movilidad, conectividad digital y cuidados.
7. La revitalización del medio rural requiere instrumentos específicos, incluyendo turismo sostenible rural, diversificación económica y relevo generacional agrario.
8. La transición territorial y climática debe incorporar género, discapacidad, origen y vulnerabilidad social para garantizar una cohesión territorial justa y accesible.
9. Sin participación comunitaria estable y gobernanza participativa, la adaptación local al cambio climático perderá legitimidad y capacidad de transformación.

2.4 Reto País 4: VIDAS LIBRES, IGUALES Y EN COMUNIDAD

INTRODUCCIÓN

El Reto País 4 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible revisada (EDSr) aborda algunas de las vulneraciones de derechos más persistentes en España: la desigualdad de género, las violencias machistas, la discriminación, la situación de la población migrante, la población gitana, las personas con discapacidad y otros grupos en situación de especial vulnerabilidad.

El conjunto de metas seleccionadas cubre un espectro amplio de la agenda de derechos, desde las brechas estructurales en el mercado laboral hasta la regularización documentaria de personas en situación irregular, pasando por la reducción de la violencia de pareja y el acceso a la educación superior de personas con discapacidad.

A diferencia de otros retos de la EDSr, el Reto 4 descansa fundamentalmente en instrumentos normativos y de gobernanza. Su implementación depende menos de anclajes presupuestarios directos y más de la calidad de la coordinación institucional, la coherencia entre el marco estatal y las políticas autonómicas y locales, y la capacidad de asegurar una aplicación homogénea de derechos en el territorio.

Desde esta perspectiva, el análisis del CDS se centra en la brecha entre la gravedad del diagnóstico y la ambición de las metas, la debilidad del sistema de indicadores, la ausencia de objetivos territorializados y la necesidad de reforzar la implementación de la Ley Orgánica 8/2021 de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. La pregunta que orienta la valoración es si la EDSr cuenta con las condiciones de gobernanza, seguimiento y coordinación necesarias para garantizar vidas libres, iguales y en comunidad.

VALORACIÓN

El diagnóstico de la EDSr en el Reto País 4 es, con carácter general, sólido y documentado. Incorpora datos desagregados por sexo, origen y tipo de discapacidad, y reconoce fenómenos emergentes como la violencia digital, la violencia vicaria y la discriminación algorítmica. La selección de metas cubre una parte sustantiva de la agenda de derechos y, en algunos casos, incorpora referencias a colectivos especialmente vulnerabilizados.

Sin embargo, el análisis del CDS identifica limitaciones transversales que atraviesan el conjunto del reto. La primera es la brecha entre la gravedad del diagnóstico y la ambición de las metas; la segunda, la debilidad de indicadores que en varios casos carecen de periodicidad definida, punto de partida o enfoque de resultado; la tercera, la ausencia de objetivos territorializados en un ámbito de fuerte dependencia autonómica y local; y la cuarta, la necesidad de incorporar de forma más robusta la protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

Temática 4.1 - Igualdad de género

La EDSr reconoce avances relevantes, como la posición de España en el Índice EIGE 2025 y la reducción de la brecha salarial. No obstante, la propia metodología del EIGE estima que, al ritmo actual, la igualdad efectiva tardaría más de 50 años en alcanzarse. Persisten brechas estructurales en corresponsabilidad, empleo, conocimiento y participación en sectores STEM. La parcialidad no deseada por cuidados afecta de forma muy desproporcionada a las mujeres,

y las situaciones de vulnerabilidad acumulada son especialmente graves para mujeres gitanas, mujeres con discapacidad, mujeres migrantes y mujeres del ámbito rural.

Temática 4.2 - Violencias machistas e infancia

La EDSr incorpora un diagnóstico avanzado sobre violencia digital, vicaria y económica, y se apoya en un marco normativo amplio, incluido el Pacto de Estado renovado y la Ley Orgánica 10/2022. No obstante, la meta de reducir en un 5% la prevalencia de la violencia de pareja resulta insuficiente frente a la magnitud del problema descrito. El reto debe incorporar metas y seguimiento más ambiciosos para violencia sexual, violencia digital, víctimas menores de edad, mujeres con discapacidad y otros colectivos vulnerabilizados, así como integrar la implementación de la Ley Orgánica 8/2021 como marco clave de prevención, detección, atención, reparación y coordinación.

Temática 4.3 - Discriminación, discapacidad y delitos de odio

La meta de incrementar en un 50% el porcentaje de personas con discapacidad que alcanzan estudios superiores contrasta con el ritmo de avance registrado entre 2021 y 2023. La principal barrera no se sitúa únicamente en la universidad, sino en etapas previas como ESO y Bachillerato, donde la inclusión educativa condiciona el acceso posterior. Asimismo, los delitos de odio han aumentado desde 2015 y el CEDRE carece de poder sancionador real. La implementación de la Ley 4/2023 continúa encontrando dificultades relevantes en algunas comunidades autónomas, comprometiendo la plena efectividad de los derechos que reconoce.

Temática 4.4 - Personas migrantes, acogida e integración

La EDSr reconoce la contribución económica y demográfica de la población migrante, responsable del 69% del incremento total de afiliación a la Seguridad Social en 2024, pero también situaciones graves de irregularidad, exclusión y vulneración de derechos. El diagnóstico estima unas 10.000 personas muertas o desaparecidas intentando llegar a España desde 2021, sin que esta realidad se traduzca en metas específicas. La meta de regularización carece de una estimación oficial del universo de personas en situación irregular, lo que dificulta el seguimiento. La coordinación interadministrativa en puntos de llegada, especialmente Canarias, y la situación de menores no acompañados siguen siendo desafíos centrales.

Temática 4.5 - Coherencia con otros retos

La igualdad de género, la lucha contra la discriminación y la integración de las personas migrantes no pueden tratarse como políticas aisladas del Reto 4. Tienen impactos directos en el empleo del Reto 2, el acceso a vivienda y prestaciones del Reto 1, y la cohesión territorial del Reto 3. La tasa de paro de las mujeres gitanas, la pobreza extrema de la población inmigrante o la exclusión residencial en asentamientos agrícolas informales no se resolverán si el resto de los retos no incorpora de forma efectiva una dimensión de igualdad y no discriminación.

RECOMENDACIONES:

La implementación efectiva del Reto País 4 requiere reforzar la ambición de las metas, territorializar los objetivos, mejorar los indicadores, garantizar la coordinación interadministrativa y aplicar una perspectiva interseccional que permita identificar las situaciones de mayor

vulnerabilidad acumulada. Las recomendaciones se orientan a convertir el marco normativo en resultados efectivos y homogéneos en todo el territorio.

1. Elevar la ambición en la prevención y reducción de las violencias machistas

Recomendación estratégica

Alinear las metas de reducción de violencia con la gravedad del diagnóstico y con la dotación presupuestaria del Pacto de Estado renovado.

Recomendación operativa

- Elevar la meta 78 a una reducción del 15-20% en la prevalencia de la violencia de pareja.
- Incorporar submetas específicas para mujeres con discapacidad, víctimas menores de edad, mujeres migrantes, violencia sexual y violencia digital.
- Establecer indicadores de resultado y rendición de cuentas territorial efectiva.

2. Integrar la protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia

Recomendación estratégica

Incorporar la Ley Orgánica 8/2021 como marco clave de seguimiento del Reto 4, atendiendo a todas las formas de violencia que afectan a niños, niñas y adolescentes.

Recomendación operativa

- Incluir indicadores sobre prevención, detección temprana, entornos seguros, formación profesional, atención especializada, reparación y coordinación interadministrativa.
- Cubrir violencia familiar, sexual, digital, entre iguales, institucional y violencia específica contra infancia migrante, con discapacidad, en pobreza o en el sistema de protección.
- Desarrollar protocolos coordinados Estado-CCAA-EELL para atención integral de víctimas menores.

3. Complementar las metas de igualdad de género con objetivos específicos

Recomendación estratégica

Evitar que los promedios globales oculten retrocesos o brechas persistentes en dimensiones clave de la igualdad.

Recomendación operativa

- Definir submetas por dimensión del EIGE: trabajo, conocimiento, poder, tiempo, salud y dinero.
- Incorporar objetivos por comunidad autónoma, priorizando las dimensiones con mayor brecha.
- Integrar indicadores sobre FP tecnológica, ESO y Bachillerato científico-tecnológico como anticipadores de la paridad universitaria STEM.

4. Reforzar la inclusión educativa de las personas con discapacidad

Recomendación estratégica

Asegurar que la meta de acceso a estudios superiores se apoye en la inclusión real en etapas previas del sistema educativo.

Recomendación operativa

- Complementar la meta 79 con objetivos de inclusión en ESO y Bachillerato.
- Establecer un Plan Nacional de Accesibilidad Universitaria con objetivos por universidad pública.
- Desagregar los datos por tipo de discapacidad.

5. Dotar de capacidad efectiva a los mecanismos contra la discriminación

Recomendación estratégica

Reforzar los instrumentos institucionales para responder al aumento de delitos de odio y a las resistencias en la aplicación de marcos normativos de igualdad.

Recomendación operativa

- Reformar el estatuto del CEDRE para dotarlo de poder sancionador real.
- Establecer procedimientos ágiles y con efecto disuasorio.
- Realizar seguimiento territorial de la implementación de la Ley LGTBI+ 4/2023.

6. Hacer verificables las metas sobre personas migrantes

Recomendación estratégica

Garantizar que las metas migratorias cuenten con denominadores claros, indicadores de integración y mecanismos de coordinación interadministrativa.

Recomendación operativa

- Elaborar un estudio oficial de estimación del número de personas en situación irregular en España.
- Fijar periodicidad trimestral para las metas 83 y 84, con publicación en el portal de transparencia y desagregación territorial.
- Ampliar la meta de acogida para incluir acceso al empleo, alojamiento autónomo, continuidad educativa e integración social posterior.

7. Incorporar una perspectiva interseccional en el sistema de indicadores

Recomendación estratégica

Hacer visibles las situaciones de discriminación acumulada que no pueden captarse mediante promedios generales o categorías aisladas.

Recomendación operativa

- Desagregar las metas 73, 74, 75, 78 y 82 por variables relevantes de sexo, origen, discapacidad, territorio y pertenencia a colectivos vulnerabilizados.
- Identificar subgrupos con mayor acumulación de vulnerabilidades, como mujeres gitanas, mujeres con discapacidad, mujeres migrantes en situación irregular y mujeres rurales.
- Priorizar recursos en función de las situaciones de mayor vulnerabilidad identificadas.

8. Territorializar la implementación del Reto 4

Recomendación estratégica

Convertir la rendición de cuentas del Reto 4 en un mecanismo operativo y no meramente formal.

Recomendación operativa

- Incorporar una distribución de metas por comunidad autónoma en el primer informe de seguimiento.
- Activar las Conferencias Sectoriales cuando existan lagunas en políticas educativas, sociales, de igualdad, acogida o atención a víctimas.
- Asegurar que la igualdad de derechos no dependa del código postal.

MENSAJES CLAVE:

1. El Reto País 4 descansa principalmente en normas y gobernanza, lo que lo hace especialmente vulnerable si no existen mecanismos vinculantes de coordinación territorial.
2. La EDSr diagnostica con rigor la desigualdad de género, pero sus metas no aceleran suficientemente un ritmo que, según el propio diagnóstico, tardaría más de 50 años en alcanzar la igualdad efectiva.
3. La meta de reducción del 5% de la violencia de pareja resulta insuficiente frente a la magnitud del problema y debe elevarse con submetas para colectivos especialmente vulnerabilizados.
4. La protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia debe incorporarse como marco clave de seguimiento del Reto 4.
5. Las metas de discapacidad deben abordar la inclusión educativa en ESO y Bachillerato, no solo el acceso final a estudios superiores.

6. Las 10.000 muertes o desapariciones en rutas de llegada desde 2021 constituyen uno de los desafíos no abordados más relevantes del sistema de metas migratorias.
7. La ausencia de una estimación oficial de las personas en situación administrativa irregular limita la posibilidad de establecer metas de regularización medibles y evaluables.
8. Sin datos interseccionales, la EDSr medirá promedios que invisibilizan las situaciones de mayor vulnerabilidad acumulada.
9. La igualdad, la no discriminación y la integración migrante deben incorporarse en los Retos 1, 2 y 3, no tratarse como políticas aisladas del Reto 4.
10. La territorialización de metas por comunidad autónoma es condición necesaria para que la rendición de cuentas sea real y no meramente formal.

2.5 La coherencia de políticas para el desarrollo sostenible

INTRODUCCIÓN

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) constituye una condición estructural para el cumplimiento de la Agenda 2030 y, por tanto, para que la EDSr pueda alcanzar sus objetivos. No se trata de un principio accesorio ni de un apartado complementario, sino de un enfoque imprescindible para evitar contradicciones entre políticas públicas, reforzar sinergias y prevenir impactos negativos sobre otros territorios, generaciones o dimensiones del desarrollo sostenible.

La EDSr reconoce la necesidad de un sistema integral de CPDS y avanza en la descripción de sus componentes: un marco analítico, un marco institucional de gobernanza y un sistema de seguimiento con indicadores propios. Este avance es valorado positivamente por el CDS, en coherencia con las posiciones que el Consejo viene sosteniendo desde 2021.

No obstante, persiste una brecha relevante entre el reconocimiento formal de la CPDS y su operativización real. La EDSr no concreta todavía un modelo institucional completo, una dotación presupuestaria, una hoja de ruta vinculante ni un sistema de indicadores capaz de medir interacciones, impactos cruzados y efectos transfronterizos. La pregunta que orienta el análisis del CDS es si la EDSr cuenta con un sistema de CPDS suficientemente operativo para pasar de la teoría a la práctica.

VALORACIÓN

La EDSr establece con claridad que las políticas públicas deben no contradecirse entre sí, generar impactos positivos simultáneos en las dimensiones económica, social y ambiental, y evitar efectos negativos cruzados entre sectores y niveles administrativos. Este marco, basado en coherencia horizontal, vertical y temporal, se valora como sólido y alineado con estándares internacionales.

También se valoran positivamente herramientas como el principio *Do No Significant Harm* vinculado a los fondos NextGeneration EU, la continuidad del Informe de Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la Agenda 2030, la inclusión del análisis de impacto en

ODS en las MAIN y el Plan Anual Normativo, y el trabajo metodológico desarrollado por la Dirección General de Agenda 2030. Sin embargo, estas herramientas siguen sin configurar por sí mismas un sistema integral plenamente operativo.

Temática CPDS.1 - Sistema integral y arquitectura institucional

El sistema integral de CPDS continúa sin concretarse plenamente. Desde 2021 se han impulsado asistencias técnicas y metodologías, pero todavía no existe un modelo definido, una unidad coordinadora con mandato claro, recursos humanos asignados, dotación presupuestaria específica ni una hoja de ruta vinculante. Sin esta arquitectura, la CPDS corre el riesgo de mantenerse como principio declarativo sin capacidad de orientar decisiones públicas.

Temática CPDS.2 - Indicadores e impactos cruzados

El sistema de indicadores de la EDSr sigue siendo débil en clave CPDS. La clasificación binaria sí/no para metas de coherencia no permite medir interacciones entre dimensiones, impactos cruzados ni efectos transfronterizos. Tampoco permite detectar si una política que avanza en un reto genera retrocesos en otro, que es precisamente el tipo de análisis que exige la coherencia de políticas.

Temática CPDS.3 - Coherencia vertical y gobernanza territorial

La coherencia vertical entre Administración General del Estado, comunidades autónomas y municipios está enunciada, pero carece de mecanismos operativos suficientemente definidos. La EDSr no concreta cómo se articula la coordinación territorial en materia de CPDS ni qué papel desempeñan los gobiernos autonómicos y locales en el sistema.

Temática CPDS.4 - Coherencia externa y dimensión global

La coherencia externa sigue siendo el plano más débil. La EDSr no establece indicadores específicos para medir la huella global de políticas domésticas en comercio, fiscalidad, defensa, producción y consumo, acción empresarial transnacional, migraciones, cooperación o bienes públicos globales. La dimensión global del desarrollo sostenible, suprimida como reto específico en la nueva estructura, requiere un espacio propio dentro del sistema de CPDS.

Temática CPDS.5 - Seguimiento, evaluación y presupuestos

Los Informes de Progreso mantienen una tendencia a relatar actuaciones emprendidas más que a evaluar impactos. El alineamiento presupuestario con la Agenda 2030 supone una base relevante, pero debe avanzar hacia un etiquetado más granular que permita identificar qué inversión pública contribuye a qué ODS y si existen partidas con impactos negativos simultáneos sobre otros objetivos.

Temática CPDS.6 - Participación, accesibilidad y legitimidad democrática

La CPDS requiere mecanismos formales de participación de la sociedad civil en el ciclo de elaboración, seguimiento y evaluación de políticas. Asimismo, la accesibilidad universal debe reconocerse como principio transversal: ninguna política puede considerarse coherente con el desarrollo sostenible si no garantiza igualdad de acceso y participación de todas las personas, incluyendo colectivos históricamente excluidos o en situación de mayor vulnerabilidad.

Temática CPDS.7 - Capacidades institucionales y conocimiento científico

La puesta en marcha de la CPDS exige capacidades técnicas en la Administración. La formación del INAP en ODS y Agenda 2030 debe actualizarse con itinerarios específicos sobre impacto normativo, alineamiento presupuestario y evaluación desde la coherencia. Asimismo, el CDS considera pertinente avanzar en la creación de una estructura de colaboración entre la comunidad científica y las administraciones públicas, inspirada en modelos ya consolidados en Finlandia y Suecia.

RECOMENDACIONES:

La operativización de la CPDS requiere pasar de herramientas dispersas a un sistema integral con liderazgo político, arquitectura institucional, indicadores de interacción, presupuesto, participación social y capacidad técnica. Las recomendaciones se orientan a convertir la coherencia de políticas en un enfoque efectivo de gobierno en su conjunto, con capacidad para orientar decisiones y prevenir contradicciones.

1. Aprobar formalmente un Sistema Integral de CPDS

Recomendación estratégica

Dotar a la CPDS de una arquitectura institucional clara, con mandato, funciones, recursos y hoja de ruta vinculante.

Recomendación operativa

- Definir un modelo concreto de Sistema Integral de CPDS.
- Asignar una unidad coordinadora con mandato, competencias y recursos humanos.
- Aprobar una hoja de ruta con hitos, cronograma y presupuesto asociado.

2. Garantizar liderazgo político al más alto nivel

Recomendación estratégica

Situar la CPDS en el conjunto de la acción de gobierno, evitando que dependa únicamente de herramientas concretas o de la parcelación competencial.

Recomendación operativa

- Impulsar el sistema desde Presidencia del Gobierno.
- Reforzar el rol coordinador de la Dirección General de Agenda 2030.
- Operativizar funciones en la Comisión Delegada, la Conferencia Sectorial y el CDS.

3. Incorporar las cuatro dimensiones de la coherencia

Recomendación estratégica

Asegurar que el sistema institucional aborde de forma efectiva la coherencia horizontal, vertical, temporal y global.

Recomendación operativa

- Establecer mecanismos de análisis entre políticas sectoriales.
- Definir fórmulas de coordinación con comunidades autónomas y entidades locales.
- Incorporar perspectiva intergeneracional e impactos transfronterizos en el análisis de políticas.

4. Desarrollar indicadores de interacción e impacto cruzado

Recomendación estratégica

Superar el seguimiento binario y construir indicadores capaces de detectar sinergias y contradicciones entre retos.

Recomendación operativa

- Elaborar indicadores sintéticos con participación del INE, equipos estadísticos ministeriales y comunidad científica.
- Integrar estos indicadores en el panel de mando de la EDSr.
- Medir impactos cruzados positivos y negativos entre dimensiones económica, social, ambiental y global.

5. Reforzar el alineamiento presupuestario y normativo

Recomendación estratégica

Convertir presupuestos y normas en instrumentos efectivos de coherencia de políticas.

Recomendación operativa

- Evolucionar hacia un etiquetado presupuestario a nivel de medida concreta.
- Identificar partidas que contribuyen a ODS y aquellas que puedan generar impactos negativos sobre otros objetivos.
- Consolidar y ampliar el análisis de impacto en ODS en las MAIN, incorporando detección expresa de incoherencias.

6. Fortalecer evaluación, formación y capacidades institucionales

Recomendación estratégica

Dotar a la Administración de herramientas y capacidades para aplicar la CPDS de forma sistemática.

Recomendación operativa

- Poner en marcha de forma efectiva la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas con capacidades en CPDS.

- Actualizar el Plan de Formación del INAP con itinerarios sobre impacto normativo, presupuesto y evaluación en clave de coherencia.

- Impulsar comunidades de aprendizaje transectoriales.

7. Incorporar participación social y accesibilidad universal

Recomendación estratégica

Garantizar que la CPDS sea técnicamente robusta y democráticamente legítima.

Recomendación operativa

- Formalizar mecanismos de participación de la sociedad civil en diseño, seguimiento y evaluación de políticas.

- Reconocer un papel activo del CDS en el sistema de CPDS.

- Incorporar la accesibilidad universal y la participación de colectivos históricamente excluidos como principios transversales.

8. Recuperar la dimensión global como eje estructural

Recomendación estratégica

Evitar que la dimensión global del desarrollo sostenible quede diluida como referencia transversal sin instrumentos propios.

Recomendación operativa

- Crear un sistema de información sobre coherencia exterior con referencias como el International Spillover Index y el Global Commons Stewardship Index.

- Establecer metas de mejora de la huella global de España sobre bienes comunes.

- Vincular la CPDS con cooperación internacional, acción exterior, comercio, fiscalidad, empresas transnacionales, migraciones y derechos humanos.

9. Incorporar la dimensión feminista e interseccional

Recomendación estratégica

Asegurar que el sistema de CPDS identifique interacciones entre género y dimensiones del desarrollo sostenible.

Recomendación operativa

- Analizar de forma sistemática los impactos de género de políticas públicas y sus interacciones con desigualdades sociales, territoriales y ambientales.

- Integrar la perspectiva feminista e interseccional en diseño, implementación y evaluación.

- Aplicar esta dimensión en indicadores, presupuestos, normas y mecanismos de participación.

MENSAJES CLAVE:

1. La CPDS no es un complemento de la Agenda 2030: es una condición estructural para que la EDSr pueda cumplir sus objetivos.
2. España sigue sin un modelo plenamente definido de sistema integral de CPDS, con unidad coordinadora, recursos, presupuesto y hoja de ruta vinculante.
3. El sistema debe impulsarse desde el más alto nivel de Gobierno y operativizarse mediante una arquitectura multisectorial, multinivel y multiactor.
4. Los indicadores de coherencia deben medir interacciones, impactos cruzados y efectos transfronterizos, no solo avances individuales de cada meta.
5. La coherencia vertical y la coherencia externa son los eslabones más débiles del sistema actual.
6. El alineamiento presupuestario debe avanzar hacia un etiquetado granular que permita identificar contribuciones a ODS e impactos negativos simultáneos.
7. La CPDS requiere participación formal de la sociedad civil, transparencia y evaluación de impactos para contar con legitimidad democrática.
8. La accesibilidad universal debe ser un principio transversal de cualquier política coherente con el desarrollo sostenible.
9. La dimensión global del desarrollo sostenible debe recuperar un espacio propio dentro de la CPDS, con indicadores y metas específicas.
10. El sistema CPDS debe incorporar la perspectiva feminista e interseccional en todos sus componentes de análisis, implementación y evaluación.

3. Marco de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

La EDSr incorpora un marco de seguimiento estructurado en torno a un sistema de indicadores vinculados a cada meta, un cronograma con hitos definidos (propuesta de primer reporte en febrero de 2026, seguimiento periódico hasta 2029, evaluación intermedia en 2028 y evaluación final en 2031) y un compromiso de difusión pública de resultados.

El CDS valora este avance como un paso significativo respecto a la primera versión de la Estrategia, que carecía de un sistema de metas operativas y de un marco sólido de seguimiento. La orientación a resultados, la incorporación de años base y la vinculación de los indicadores a fuentes estadísticas oficiales son elementos que el Consejo había venido demandando desde 2021 y que ahora aparecen formalizados.

Sin embargo, el análisis realizado por los subgrupos de trabajo en la elaboración de este Dictamen permite identificar un conjunto de limitaciones que, de no corregirse, comprometerán la capacidad del sistema para cumplir su función esencial: detectar si las

políticas están generando los cambios estructurales comprometidos y activar los ajustes necesarios a tiempo.

La primera limitación es la debilidad del sistema de indicadores para medir lo más relevante. Un número significativo de indicadores son de gestión o proceso (miden si se ha aprobado un plan, si se ha constituido un organismo, si se ha ejecutado un porcentaje presupuestario) en lugar de indicadores de resultado que reflejen cambios reales en la vida de las personas y en el estado de los sistemas sociales y naturales. Esta tendencia se repite de forma transversal en los cuatro retos. Los Informes de Progreso han sido históricamente inventarios de medidas realizadas más que evaluaciones de impacto, y la EDSr no introduce cambios suficientes en esa lógica. El CDS reitera su posición ya formulada en los dictámenes de 2024 y 2025: el seguimiento debe orientarse desde las actividades hacia los resultados, incorporando para cada meta un análisis de la brecha entre el punto de partida y el horizonte comprometido.

La segunda limitación es la periodicidad indefinida de un conjunto relevante de indicadores. En varios ámbitos (personas migrantes en el Reto 4, vertebración territorial en el Reto 3 y pobreza energética en el Reto 2) la EDSr no fija una frecuencia de actualización definida, lo que hace imposible el seguimiento real del avance y priva al sistema de capacidad de alerta temprana. El CDS recomienda que el primer informe de seguimiento incluya una revisión del cuadro de indicadores con el objetivo de asignar periodicidad explícita a todos los que carecen de ella, con un mínimo anual para los indicadores vinculados a situaciones de urgencia social o humanitaria.

La tercera limitación es la insuficiente atención a los impactos cruzados entre retos. El sistema de seguimiento evalúa el avance de cada reto de forma relativamente autónoma, sin mecanismos que permitan detectar si los progresos en un reto generan retrocesos en otro. El Reto 2 puede mejorar sus indicadores económicos mientras empeoran los ambientales del Reto 3; las metas de empleo del Reto 2 pueden avanzar sin capturar si esos empleos benefician a las mujeres y colectivos en situación de vulnerabilidad del Reto 4. Esta desarticulación es la limitación más estructural del sistema de seguimiento y requiere la incorporación de indicadores sintéticos de coherencia, capaces de medir las interacciones entre dimensiones, tal como el CDS ha señalado en el marco del sistema integral de CPDS.

La cuarta limitación es la débil territorialización del sistema de seguimiento. La mayoría de las metas no cuentan con objetivos desagregados por comunidad autónoma, a pesar de que la implementación de la mayor parte de los retos depende de competencias autonómicas y locales. Sin metas territorializadas, la rendición de cuentas es formal pero no operativa: no permite saber si los avances del promedio nacional ocultan brechas territoriales crecientes, ni qué comunidades autónomas están cumpliendo los compromisos y cuáles no. El CDS recomienda que la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030 impulse, antes de finales de 2026, un acuerdo para la definición de objetivos territoriales voluntarios por comunidad autónoma para las metas de mayor impacto en derechos sociales, igualdad y cohesión territorial.

El CDS valora positivamente la continuidad del Informe de Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la Agenda 2030 y el reporte del indicador 17.14.1 de

CPDS (en el que España ha obtenido una puntuación de 70 puntos en 2025) así como la práctica de los Exámenes Nacionales Voluntarios. Estos instrumentos constituyen la base de un sistema de rendición de cuentas que debe consolidarse y ampliarse. En este sentido, el CDS recomienda avanzar hacia un etiquetado presupuestario más granular, a nivel de medida concreta y no solo de programa, que permita identificar con precisión qué inversión pública contribuye a qué ODS y si existen partidas que simultáneamente generan impactos negativos sobre otros objetivos. Las experiencias de México y Colombia en etiquetado detallado constituyen referencias pertinentes para este proceso.

La Comisión Mixta Congreso-Senado para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los ODS debe tener un papel activo en esta rendición de cuentas, con presentaciones periódicas de los informes de progreso y capacidad de formular recomendaciones al Ejecutivo. La rendición de cuentas no es solo una exigencia técnica: es una condición de legitimidad democrática de la propia Estrategia.

4. Gobernanza y participación

La EDSr reconoce la gobernanza como una dimensión transversal y describe un sistema multinivel, multisectorial y multiactor articulado en torno a la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030, la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030 y el Consejo de Desarrollo Sostenible. El CDS valora que la Estrategia explicita el compromiso con una política pública más participativa, integrada y territorializada, y reconoce los avances registrados en el proceso de elaboración de la EDSr: la participación de comunidades autónomas, entidades locales, sociedad civil, academia y sector privado a través de consultas públicas y talleres multiactor; la implicación del Consejo Estatal de Participación de la Infancia y la Adolescencia (CEPIA); el trabajo de los Grupos de Trabajo del CDS sobre revisión de la EDS y sobre CPDS; y el impulso a la localización de los ODS a través de la Red de Entidades Locales para la Agenda 2030, con más de 600 municipios adheridos.

No obstante, el análisis por retos que recoge este Dictamen revela que la arquitectura de gobernanza descrita en la EDSr sigue sin garantizar una implementación efectiva de los compromisos asumidos. En los cuatro retos aparece de forma recurrente la misma debilidad estructural: la gobernanza multinivel está enunciada, pero sin mecanismos suficientes de coordinación que garanticen compromisos compartidos entre administraciones, lo que hace que la implementación dependa de la voluntad política de cada administración en cada momento, con el riesgo de que los avances sean desiguales según el territorio y el ciclo político.

En el plano de la coordinación interterritorial, la EDSr no desarrolla mecanismos que garanticen la adhesión de las comunidades autónomas a los objetivos estatales en los ámbitos donde tienen competencias de implementación. Esto afecta especialmente a los retos con mayor dependencia autonómica: los servicios sociales, de vivienda y de atención a víctimas de violencia (Retos 1 y 4), la protección ambiental y la ordenación territorial (Reto 3), y la transición justa en territorios con sectores en reconversión (Reto 2). El CDS recomienda que la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030 establezca un protocolo de compromisos compartidos, y que los informes de seguimiento incluyan una distribución de

avances por comunidad autónoma para las metas de mayor relevancia en derechos y cohesión territorial.

En el plano de la participación de la sociedad civil, el CDS valora el reconocimiento explícito de su papel en la EDSr, pero señala que ese reconocimiento debe traducirse en condiciones institucionales y materiales concretas. Más allá del CDS, la participación ciudadana en el ciclo completo de las políticas de desarrollo sostenible (diseño, implementación, seguimiento y evaluación) requiere mecanismos más estables y vinculantes que los actuales procesos de consulta pública. El CDS recomienda impulsar una mayor coordinación entre los canales de participación existentes, especialmente en materia de consultas públicas y órganos consultivos, aplicando el enfoque de CPDS para favorecer el diálogo entre dichos procesos y contar con un mapa del ecosistema de participación que facilite la identificación y el contacto con actores relevantes en cada temática. Resulta igualmente pertinente explorar fórmulas de participación deliberativa sobre temáticas vinculadas a los ODS con alto grado de polarización, dado que la metodología deliberativa puede favorecer la reducción de esa polarización y el acercamiento de posiciones.

En el plano del liderazgo político, el CDS reitera una posición mantenida desde 2021: la Agenda 2030 no puede ser una prioridad gestionada exclusivamente desde la Dirección General de Agenda 2030. Su transversalidad exige un liderazgo al más alto nivel, con capacidad de coordinar el conjunto de la acción de gobierno y de exigir coherencia entre políticas sectoriales. La Presidencia del Gobierno debe asumir ese liderazgo de forma explícita, dotando a la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030 de un mandato operativo claro y de mecanismos de seguimiento con compromisos ministeriales verificables. El papel del Legislativo, y en particular de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Agenda 2030, es igualmente determinante: por su capacidad para tejer alianzas y mayorías parlamentarias amplias que hagan de la EDSr una agenda de Estado, por su función de control al Gobierno y por su papel en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado con criterios de alineamiento con los ODS.

Finalmente, el CDS señala que la dimensión global del desarrollo sostenible (que en la EDS de 2021 tenía un reto específico y que la EDSr ha integrado como referencia transversal) requiere un espacio propio en la arquitectura de gobernanza. La huella exterior de las políticas domésticas españolas en materia de fiscalidad, comercio, empresas transnacionales, migraciones, protección de los derechos humanos o cooperación internacional no puede gestionarse como un apéndice de los retos nacionales. Exige instrumentos de coordinación interministerial específicos, indicadores de coherencia externa y un papel activo del Ministerio de Asuntos Exteriores en el seguimiento de la EDSr. En este mismo plano, el CDS señala la necesidad de reforzar los mecanismos de justiciabilidad y seguimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos, impulsando una estructura coordinadora permanente con capacidad de interlocución con las comunidades autónomas y la sociedad civil, así como un sistema de garantías para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de los tratados internacionales del Sistema de Naciones Unidas suscritos por España, a través de un Comité de Seguimiento de Resoluciones de los Órganos Internacionales de Derechos Humanos, en línea con lo instado por el Comité de los Derechos del Niño en su revisión más reciente. El CDS recomienda que la próxima revisión del sistema de gobernanza recupere esta dimensión como eje

estructural, en coherencia con el papel de España como impulsor del multilateralismo y la cooperación descentralizada, reafirmado en la IV Conferencia de Financiación para el Desarrollo celebrada en Sevilla en 2025.

5. Recomendaciones finales

El análisis realizado por el Consejo de Desarrollo Sostenible a lo largo de este Dictamen permite extraer un conjunto de recomendaciones transversales que el CDS dirige al Gobierno como orientación prioritaria para la implementación efectiva de la EDSr hasta 2030. Estas recomendaciones no repiten lo ya formulado en cada reto y en los apartados de seguimiento y gobernanza, sino que recogen las condiciones estructurales sin las cuales los avances parciales no podrán traducirse en la transformación que la Agenda 2030 exige.

El CDS quiere dejar constancia, antes de formularlas, de que valora positivamente el esfuerzo realizado en la revisión de la Estrategia: la incorporación de metas cuantitativas con indicadores oficiales, el refuerzo del marco de seguimiento y el proceso participativo que ha acompañado su elaboración son avances reales sobre los que construir.

Lo que sigue son las condiciones que, a juicio del Consejo, deben darse para que ese punto de partida se convierta en resultados reales.

1. Cerrar la brecha entre ambición declarativa e implementación efectiva

La EDSr constituye un marco estratégico ambicioso, pero el análisis por retos revela una brecha recurrente entre la solidez del diagnóstico y la concreción de los instrumentos para hacerlo realidad. Esa brecha (entre lo que la Estrategia diagnostica y lo que sus metas e instrumentos comprometen) es el principal riesgo estructural de la EDSr. El CDS recomienda que el Gobierno asuma explícitamente esta tensión como el desafío central del ciclo 2026-2030, orientando los primeros informes de progreso no solo a reportar avances, sino a verificar si las condiciones de implementación (financiación, capacidad institucional, coordinación territorial y voluntad política) están efectivamente disponibles para cada reto. La ambición de la EDSr solo tiene valor si va acompañada de los medios para materializarla.

2. Convertir la gobernanza multinivel en un sistema con compromisos vinculantes

La implementación de los cuatro retos depende, en proporciones determinantes, de las comunidades autónomas y las entidades locales. Sin embargo, esta arquitectura de gobernanza es insuficiente para garantizar la igualdad de resultados en el territorio. El CDS recomienda que la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030 establezca, antes de finales de 2026, un protocolo de compromisos compartidos entre el Estado y las comunidades autónomas para las metas de mayor impacto en derechos sociales, igualdad y cohesión territorial, con una distribución territorial de los avances en los informes de seguimiento. Sin esa territorialización, la rendición de cuentas será formal pero no operativa.

3. Poner en marcha el sistema integral de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, sin más demora

Desde 2021, el CDS ha señalado en cada uno de sus dictámenes que la CPDS es una condición estructural (no un complemento) para el cumplimiento de la Agenda 2030. La

EDSr la reconoce formalmente, describe sus componentes y avanza en su conceptualización. Pero cinco años después de la EDS original, España sigue sin un modelo definido, sin una unidad coordinadora con mandato claro y sin una dotación presupuestaria específica. El CDS reclama que el Gobierno apruebe, con carácter urgente y en el plazo más breve posible, el modelo concreto del sistema integral de CPDS: con arquitectura institucional, hoja de ruta vinculante, cronograma de hitos y presupuesto asociado. Este sistema debe incorporar las cuatro dimensiones de la coherencia (horizontal, vertical, temporal y global) y debe estar liderado desde la Presidencia del Gobierno, coordinado desde la Dirección General de Agenda 2030 y operativizado a través de los órganos de gobernanza multiactor, multinivel e interministerial. Sin ese liderazgo político al más alto nivel, el sistema quedará técnicamente sólido, pero políticamente débil.

4. Reorientar el sistema de seguimiento desde las actividades hacia los resultados

El sistema de indicadores de la EDSr supone un avance real respecto a la versión de 2021, pero mantiene una tendencia estructural a medir procesos (aprobación de planes, constitución de organismos, ejecución presupuestaria) en lugar de resultados que reflejen cambios reales en la vida de las personas y en el estado de los sistemas sociales y naturales. Esta tendencia se repite de forma transversal en los cuatro retos y en el apartado de CPDS. El CDS recomienda que el primer informe de progreso, previsto para 2026, incorpore una revisión sistemática del cuadro de indicadores orientada a tres objetivos concretos: sustituir indicadores de gestión por indicadores de resultado allí donde sea posible; asignar periodicidad explícita a todos los indicadores que carecen de ella, con mínimo anual para situaciones de urgencia social o humanitaria; e incorporar indicadores sintéticos de coherencia capaces de detectar si los avances en un reto generan retrocesos en otro. Un sistema de seguimiento que no puede detectar contradicciones entre retos no cumple su función esencial.

El CDS recomienda además que la desagregación de datos se aplique de forma sistemática en todos los indicadores de la EDSr, incorporando las variables de sexo, edad, territorio, origen y discapacidad. Sin esa desagregación cruzada, el sistema de seguimiento no puede capturar las situaciones de mayor vulnerabilidad acumulada ni verificar si los avances del promedio nacional ocultan brechas estructurales en los colectivos más afectados.

5. Elevar la ambición de las metas donde el diagnóstico evidencia urgencia y las metas no la reflejan

Uno de los déficits más señalados en este Dictamen, de forma recurrente en los cinco subgrupos, es la desproporción entre la gravedad del diagnóstico y la escala de las metas. Esto es especialmente crítico en tres ámbitos: la violencia machista, donde una meta de reducción del 5% es incongruente con la magnitud del problema descrito; la situación de las personas migrantes, donde 10.000 muertes en ruta desde 2021 no encuentran traducción en ninguna de las tres metas del reto; y la descarbonización de los sectores con mayor peso en emisiones (transporte, industria y agroganadero), que carecen de metas sectoriales propias. El CDS insta al Gobierno a revisar estas metas en el marco del primer informe de seguimiento y a elevar su ambición en coherencia con la urgencia que la propia Estrategia reconoce en su diagnóstico. Una estrategia que describe con rigor la gravedad

de los problemas y luego fija objetivos insuficientes para hacerles frente no está a la altura del momento.

6. Garantizar la dimensión global de la Estrategia como eje estructural, no como referencia transversal

La dimensión global del desarrollo sostenible (que en la EDS de 2021 tenía un reto específico) ha quedado diluida en la EDSr como referencia transversal sin mecanismos propios de seguimiento ni indicadores específicos. La huella exterior de las políticas domésticas españolas en materia de comercio, fiscalidad, empresas transnacionales, cooperación internacional y protección de bienes públicos globales no puede gestionarse como un apéndice de los retos nacionales. El CDS recomienda que la gobernanza de la EDSr recupere esta dimensión como eje estructural, dotándola de instrumentos de coordinación interministerial específicos, indicadores de coherencia externa (con referencias como el International Spillover Index y el Global Commons Stewardship Index) y un papel activo del Ministerio de Asuntos Exteriores en el ciclo de seguimiento. España tiene un compromiso reafirmado con el multilateralismo —expresado, entre otros, en la IV Conferencia de Financiación para el Desarrollo celebrada en Sevilla en 2025— que la EDSr debe traducir en compromisos verificables, y no solo en narrativa de intención.

7. Fortalecer el papel de la sociedad civil y de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Coordinación y Seguimiento de la Agenda 2030 como garantes de la rendición de cuentas

La EDSr es una estrategia de gobierno, pero su legitimidad y su sostenibilidad en el tiempo dependen de que sea también una agenda de Estado. El CDS recomienda dos compromisos concretos en esta dirección. Primero, que la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Coordinación y Seguimiento de la Agenda 2030 tenga un papel activo y periódico en la recepción de los informes de progreso, con capacidad formal para formular recomendaciones al Ejecutivo. Segundo, que la participación de la sociedad civil en el ciclo completo de la EDSr (diseño, implementación, seguimiento y evaluación) se dote de mecanismos más estables y vinculantes que los actuales procesos de consulta pública, garantizando que en esos mecanismos estén representadas, de forma activa y no residual, las organizaciones que trabajan con los colectivos más directamente afectados por cada reto: organizaciones feministas e interseccionales, sindicales, entidades del tercer sector de acción social, organizaciones ambientalistas, organizaciones de personas gitanas, migrantes y refugiadas, y organizaciones del movimiento de la discapacidad, garantizando que todos los mecanismos de participación sean universalmente accesibles y que la presencia de estas organizaciones sea activa y no residual, como condición para que el principio de igualdad y no discriminación por razón de discapacidad impregne transversalmente la Estrategia.