

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESPECIALES

Coordinación: ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

## Entre la rutina y los signos de acción frente a la emergencia climática. Políticas especiales: valoración general

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Las políticas ambientales sectoriales en 2019 acusan el prolongado periodo de impasse con gobiernos en funciones y repeticiones electorales. La formación de gobierno ha provocado cambios en el organigrama gubernamental que pueden tener efecto en el impulso de alguno de los ámbitos sectoriales (ej. PAC y montes) por la división funcional en diversos ministerios. Lo cierto es que la acción estatal ha sido limitada en este periodo como se señala en varios informes que coinciden en apuntar, sobre todo, proyectos normativos o borradores de estrategia (cambio climático, economía circular...) como señales de las nuevas prioridades políticas, simbolizadas en la Declaración de emergencia climática por el Consejo de Ministros en enero de 2020.

En cambio, en el plano autonómico parece haber una cierta revitalización de la acción ambiental, sobre todo en un grupo adelantado de Comunidades Autónomas con una acción normativa innovadora. El cambio climático, la economía circular, la protección del suelo y ciertos aspectos de la biodiversidad concentran la acción autonómica en este año. También hay que señalar por su posición en el sistema de fuentes, las consecuencias ambientales que puede tener la reforma del Estatuto de Canarias y la extensión territorial/competencial a las aguas marítimas.

En el deber ambiental se señala en muchos informes la distancia entre las declaraciones programáticas recogidas en los instrumentos de planificación y, en bastantes casos, en normas vaciadas de contenido obligatorio, y una verdadera determinación jurídica de impulsar un régimen jurídico de protección ambiental. Los déficits o insuficiencias de la legislación existente son una constante, que aumenta exponencialmente cuando se analizan los instrumentos internacionales de protección. Se nos habla así de "aguas estancadas" en el capítulo correspondiente, con una dura crítica a la inadaptación de la Directiva Marco de Aguas; de un balance de "deterioro severo e incesante" de la biodiversidad en el marco de las 20 metas Aichi del Convenio sobre Diversidad Biológica; de declaraciones programáticas en las áreas marinas protegidas; de incumplimientos de hasta el 40% en el condicionamiento ambiental de los contratos de servicios a la ciudadanía. No podemos hablar ya en muchos de estos sectores de ordenamientos inmaduros sino de disfuncionalidades no corregidas, falta de voluntad para implementarlas o prevalencia de otras consideraciones.

Interesa señalar que varias autoras y autores indican la necesidad de concertar las políticas sectoriales con los actores afectados para conseguir compatibilizar la protección ambiental con usos privados sostenibles. La "falta de realismo" que se achaca en aguas en relación con las restricciones y la indemnidad de los afectados, llamando a repensar la legislación, se repite en otras áreas. Los informes de las políticas de montes, de protección de la biodiversidad en Red Natura, de custodia del territorio... también apelan a esa necesidad de articular mecanismos de colaboración con los propietarios, agricultores, etc. y a poner en valor estas propias políticas sectoriales como instrumentos de revitalización de zonas despobladas o económicamente deprimidas. O, incluso, califican políticas como la de custodia del territorio como un instrumento de resolución de conflictos ambientales.

Igualmente se repite la necesidad de contar con indicadores e información técnica de base fiable. La imposibilidad de evaluar los avances, el cumplimiento de objetivos o el nivel de deterioro, sin una base de conocimiento técnico y unos indicadores comparables es uno de los grandes lastres de la mayoría de las políticas ambientales sectoriales. Para conseguir metas "medibles, ambiciosas, realistas y con plazos basados en la ciencia" como demanda la Comisión europea en materia de biodiversidad, es necesario ese esfuerzo que no es exclusivo a ese ámbito. De forma muy clara también se detecta la carencia de datos de calidad en relación con el informe OIRESCON sobre el impulso de la compra pública verde.

La jurisprudencia en la mayoría de ámbitos mantiene una línea continuista con pronunciamientos previos, incluso se califica de "deriva formalista" la trayectoria del TS en materia de aguas por responder más a

cuestiones de naturaleza formal que a entrar en resolver desde la perspectiva de justicia material o sobre el fondo de los asuntos. Cabría señalar en materia de protección de la fauna el pulso judicial en Castilla y León por el régimen de protección de las especies cinegéticas que incluye la suspensión cautelar de sendas normas reglamentarias autonómicas por insuficiencia de contraste en relación con las medidas de conservación de especies cinegéticas. La controversia se fue elevando de tono al intentar el gobierno sortear la suspensión mediante su elevación a una norma con rango de ley que, a su vez, fue objeto de una cuestión de inconstitucionalidad por el tribunal y desencadenó denuncias penales.

La transversalidad de las políticas ambientales sigue luchando por abrirse paso en otras políticas sectoriales y encuentra resistencias y disfuncionalidades. Se mencionan en montes en relación con los nuevos objetivos de la PAC, en la tensión en relación con el diseño de los objetivos ambientales de las aguas y sus usos, en la asunción de los costes de descontaminar suelos para desplegar otras actividades sobre ellos o en la polémica que suscitan las medidas de restricción de la libertad de empresa en las nuevas leyes de cambio climático. También de forma muy acentuada en la compra pública verde. El informe correspondiente señala el "injustificado y grave perjuicio al uso estratégico de la compra pública" que se deriva de interpretaciones rigoristas y sumamente restrictivas del Derecho de la UE por parte de los tribunales administrativos centrales de recursos contractuales. Teniendo en cuenta que, en este caso, se trata de uno de los principales instrumentos que se cita en las principales estrategias europeas de impulso ambiental (Green Deal, Plan de acción de economía circular, Programa de acción contra el cambio climático...) ciertamente hay una falta de sintonía entre las políticas ambientales y el plano económico del que la acción pública en materia de contratación es uno de sus principales motores.

En el haber ambiental probablemente el signo más esperanzador es la progresiva penetración de la concienciación sobre el cambio climático en todos los niveles y ámbitos de las políticas ambientales. Si hay un hilo conductor que defina las políticas sectoriales ambientales en 2019 tanto horizontalmente por sectores, como verticalmente a nivel internacional, europeo, estatal y autonómico, es que el cambio climático va permeando la acción pública ambiental como una prioridad de primer nivel. La declaración de emergencia climática por el gobierno central o por el Parlamento Europeo simbolizan ese paso al primer plano político y normativo.

El cambio climático está presente en la mayoría de contribuciones como un condicionante de cambio de objetivos, instrumentos y medidas. Desde la introducción en la legislación de aguas de las "concesiones de agua para una transición justa" para volúmenes de agua que queden liberados por el cierre de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear fijando una

preferencia en la adjudicación para el área geográfica donde se encontrase la instalación cerrada, hasta el acento en la importancia de las áreas marinas protegidas para la lucha contra el cambio climático. Enunciando el papel de los montes como sumideros, advirtiendo de la conexión entre el aumento de temperaturas por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad o las repercusiones que tiene la legislación de cambio climático sobre la protección del suelo.

En esa línea la incipiente actividad que precursoramente han desarrollado varias CCAA (Illes Balears, Cataluña con leyes y Aragón, Castilla La Mancha, Cantabria con Estrategias), así como el anteproyecto estatal, la "ley europea" contra el cambio climático enunciada en el Green Deal o un conjunto de proyectos autonómicos en tramitación (Valencia, Navarra), muestran que ha llegado el momento de la acción contra el cambio climático a las agendas públicas. Se afirma que está naciendo aquí un Derecho Administrativo Europeo de la transición energética.

Existen obstáculos de diverso tipo. En el plano competencial, la STC 87/2019 muestra que, bajo la defensa de los títulos estatales de intervención, hay una prevalencia también de las consideraciones económicas sobre las ambientales. En el plano de los instrumentos se señala que la transición energética continúa coja al no disponer de una fiscalidad acorde. Tanto el informe sobre cambio climático, como el de contratación pública verde apuntan las insuficiencias sobre las previsiones en materia de contratación. La propia falta de obligatoriedad de una parte relevante de los documentos aprobados o los anuncios de impugnación de algunas leyes (Illes Balears) ante el TJUE por restringir la competencia son indicativos de que el camino para poner la emergencia climática en la agenda pública no va a ser sencillo. En todo caso si que parece que en 2019 podría decirse que es el hilo que vertebra muchas de las reflexiones, cambios normativos e iniciativas ambientales de las que se da cuenta en este Observatorio.