



Foto: iStock.com/Pixsoz

La relevancia de la planificación administrativa en la lucha contra el cambio climático

NOEMÍ GÁMEZ MOLL

Letrada del Consejo de Estado

En los últimos ciento cincuenta años, el hombre ha tomado conciencia del potencial destructor de la civilización moderna y ha articulado una serie de instrumentos jurídicos dirigidos a la preservación del medio a través del control de la contaminación y la garantía del uso sostenible de los recursos naturales.

La inevitable proyección transfronteriza de los daños atmosféricos, la compleja interrelación entre los factores que contribuyen a su producción y la trascendencia de sus consecuencias para la vida terrestre y marina, han determinado que la protección jurídica de la capa gaseosa que rodea la Tierra se convierta en una de las principales preocupaciones de las comunidades internacional y europea¹.

Los esfuerzos que se han realizado en este ámbito se han orientado, fundamentalmente, hacia la lucha contra el cambio climático, que el artículo 1.2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992

y firmada por España el 13 de junio siguiente², define como «el cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables».

En su Quinto Informe de Evaluación³, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha puesto de relieve que se ha producido un incremento de la temperatura de la superficie terrestre y oceánica de 0,85 grados centígrados durante el periodo 1880-2012, una elevación del nivel medio global del mar de 0,19 metros durante el periodo 1901-2010, una drástica variación de la superficie media anual de hielo marino del Ártico y de la Antártida durante el periodo 1979-2012 y un recrudescimiento de los fenómenos climáticos

¹ En España, R. MARTÍN MATEO destacó tempranamente la necesidad de diseñar un corpus normativo que tuviese por objeto la protección de la atmósfera en dos artículos: “La administración de la atmósfera”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 7 (1975), y “El derecho de la atmósfera”, en la *Revista de Administración Pública* nº 121 (1990).

² El texto íntegro de este convenio, en castellano, puede ser consultado en el Boletín Oficial del Estado de 1 de febrero de 1994. Lo complementan el Protocolo hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997 (BOE de 8 de febrero de 2005), la Enmienda adoptada en Doha el 8 de diciembre de 2012 (DOUE de 4 de agosto de 2015) y el Acuerdo hecho en París el 12 de diciembre de 2015 (BOE de 2 de febrero de 2017).

³ Los distintos informes que componen esta última evaluación, de 2014, están publicados en las páginas web del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (www.ipcc.ch) y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (www.miteco.gob.es).

extremos desde el año 1950; y ha advertido que estos cambios en el clima han intensificado el riesgo de que se originen impactos nocivos severos y, en ocasiones, irreversibles sobre la diversidad biológica de los ecosistemas, la seguridad alimentaria y la salud de las personas.

En este escenario, resulta imprescindible que los Estados diseñen e implementen políticas de mitigación y adaptación al cambio climático eficaces. No en vano, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para el año 2030 (ODS o Agenda 2030) es la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

España ha manifestado recientemente, en el último informe bienal remitido a la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (diciembre de 2019), que la acción por el clima constituye una de sus prioridades, entre otras razones, porque la situación geográfica y las características socioeconómicas de nuestro país lo hacen especialmente vulnerable a los posibles impactos de este fenómeno. Y, como muestra del compromiso asumido, ha enunciado treinta líneas de actuación prioritarias en la Declaración ante la emergencia climática y ambiental, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de enero de 2020⁴; entre ellas, la presentación de un proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética en los cien primeros días de gobierno.

El todavía anteproyecto de Ley de Cambio Climático⁵ fija unos objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética que su propia Exposición de Motivos califica de ambiciosos⁶ y combina diversas

formas de acción administrativa para coadyuvar a su consecución⁷:

- i. medidas de policía como la prohibición de otorgar nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación o concesiones de explotación de hidrocarburos a partir de su entrada en vigor;
- ii. medidas de servicio público como la imposición de obligaciones de instalación de puntos de recarga energética a los titulares de instalaciones de suministro de combustibles y carburantes a vehículos que reúnan determinadas características y a los concesionarios de la red estatal de carreteras;
- iii. y medidas de fomento como la promoción de Autopistas del Mar y de líneas regulares de transporte Roll on - Roll off.

Estos cambios en el clima han intensificado el riesgo de que se originen impactos nocivos severos y, en ocasiones, irreversibles sobre la diversidad biológica de los ecosistemas, la seguridad alimentaria y la salud de las personas

Estas formas de intervención administrativa resultan muy útiles para alcanzar los objetivos que el Anteproyecto establece, pero aumentan significativamente su eficacia cuando se enmarcan en un contexto planificador en el que la Administración racionaliza o somete a diseño previo la actividad desarrollada en su ámbito territorial de competencia en aras de la satisfacción de los intereses generales⁸.

4 Esta Declaración puede ser consultada en www.miteco.gob.es/es/prensa/declaracionemergenciaclimatica_tcm30-506551.pdf.

5 La versión del Anteproyecto sometida a audiencia e información pública está disponible en www.miteco.gob.es/images/es/1anteproyecto_leyccyte_tcm30-487336.pdf.

6 Debe tenerse en cuenta que la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 de junio, declaró parcialmente inconstitucional la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático de Cataluña por vulnerar la legislación básica que el Estado había aprobado al amparo de las competencias que los artículos 149.1.13^a, 1.23^a y 1.25^a de la Constitución le reservan en materia de planificación general de la actividad económica, protección del medio ambiente y régimen energético.

Estos títulos competenciales le habilitan, precisamente, para sentar las bases normativas por las que se ha de regir el proceso de descarbonización de la Economía y a las que deberán acomodarse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que, en su caso, hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En este sentido, cabe señalar que, hasta el momento, han aprobado leyes específicas sobre la materia Andalucía (Ley 6/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático para la transición hacia un nuevo modelo energético) y Baleares (Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética).

7 De acuerdo con el célebre *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo* de L. JORDANA DE POZAS, publicado en la Revista de Estudios Políticos nº 48, en el año 1949, la Administración Pública puede dar cumplimiento a la legislación emanada del Estado mediante tres tipos actividades: la policía, que limita la acción privada y restablece por la fuerza la legalidad vigente cuando es incumplida; el servicio público, que garantiza la prestación de servicios indispensables para la vida social; y el fomento, que orienta la iniciativa privada hacia fines de utilidad pública por medios honoríficos, jurídicos y económicos.

8 Para un análisis más detallado de la actividad administrativa de planificación, pueden consultarse *Planificación I, Estudios Jurídicos y Económicos* de J.H. KAISER (Instituto de Estudios Administrativos, 1974), *Derecho público de la economía* de R. MARTÍN MATEO (Ceura, 1985), *Derecho administrativo económico I* de S. MARTÍN RETORTILLO (La Ley, 1988) y los *Principios de Derecho público económico (modelo de estado, gestión pública, regulación económica)* coordinados por G. ARIÑO ORTIZ (Comares, 1999).



Foto: iStock.com/Coldimages

Consciente de la relevancia que la planificación administrativa posee en la lucha contra el cambio climático⁹, el Anteproyecto:

- i. regula dos planes de eficacia horizontal, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima¹⁰ y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, y dos estrategias que los complementan, la Estrategia de Descarbonización a 2050 y la Estrategia de Transición Justa;
- ii. menciona sucintamente otros instrumentos de planificación específicos, sin concretar su régimen jurídico, como son la Estrategia del Agua para la Transición Ecológica, la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático o la Estrategia de financiación climática internacional;

⁹ La utilidad de la planificación ambiental fue tempranamente destacada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en el año 1972, cuyo Principio 14 afirma que «la planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio».

¹⁰ La disciplina de este plan está recogida, no sólo en el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, sino también en el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

- iii. y exige que la planificación sectorial de las aguas continentales, las costas y el medio marino, el territorio y las ciudades, el patrimonio natural y la biodiversidad, la política agraria, el desarrollo rural y los montes incorporen medidas de adaptación al cambio climático.

Se trata, en todo caso, de planes con un significado y alcance distintos, no sólo por razón de su contenido —que será más general o específico en función de los objetivos que el Ejecutivo persiga con su confección—, sino sobre todo por razón de la forma jurídica que debe revestir su aprobación —en la medida en que ello les otorgará un sentido meramente programático o un carácter verdaderamente vinculante para los agentes públicos y privados y en que los planes a los que se confiera naturaleza reglamentaria contarán con una garantía adicional durante su procedimiento de elaboración, como es su preceptiva remisión al Consejo de Estado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado¹¹—.

Esta disparidad de régimen jurídico no merma la utilidad de la técnica planificadora para la acción por el clima; al contrario, la fortalece y enriquece, poniendo a disposición de la Administración Pública instrumentos con un contenido, periodo de vigencia y eficacia diferentes que le permiten dar una respuesta adecuada a las exigencias del interés público, por definición sumamente variables.

Ahora bien, para que la planificación pueda cumplir su cometido, es preciso que las autoridades administrativas dejen de acudir a ella como un mero expediente que hay que cumplimentar por mandato del legislador y comiencen a concebirla como una herramienta que puede facilitar enormemente el proceso de toma de decisiones siempre que parta de un estudio detallado del sector o sectores afectados y de un análisis motivado del coste-beneficio de las alternativas disponibles y, sobre estas bases, diseñe las líneas de acción más efectivas para alcanzar los objetivos propuestos en aras de la satisfacción de los intereses generales. Así entendida, la planificación administrativa puede convertirse en un arma poderosa en la lucha contra el cambio climático.

¹¹ No en vano, el Pleno del Tribunal Constitucional ha caracterizado al Consejo de Estado como un órgano de relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece (Sentencia 56/1990, Fundamento Jurídico 37) y, correlativamente, ha resaltado que su intervención preceptiva en ciertos casos constituye una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos e intereses legítimos de quienes son parte en un determinado procedimiento administrativo (Sentencia 204/1992, Fundamento Jurídico 4).