

# La declaración de emergencia climática: impactos jurídico-normativos

**Eduardo Orteu Berrocal**

Consejero del Área de Derecho Público de Gómez-Acebo & Pombo

---

*La Declaración del Gobierno ante la emergencia climática y ambiental persigue alcanzar la neutralidad climática en España a más tardar en el 2050 reformando la legislación de sectores clave como el transporte, energía, fiscalidad o medio ambiente.*

El pasado 21 de enero, el Consejo de Ministros adoptó por acuerdo la «Declaración del Gobierno ante la emergencia climática y ambiental», con la que se da respuesta a la moción de urgencia adoptada en septiembre del 2019, a finales de la pasada legislatura, por el Congreso de los Diputados, que instaba al Gobierno a adoptar tal declaración con el objetivo de asegurar la neutralidad climática a más tardar en el 2050.

La declaración se alinea con el compromiso internacional asumido por el Acuerdo de París de reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero a niveles compatibles con la seguridad climática limitando el aumento de la temperatura media mundial a 1,5 grados centígrados con respecto a los niveles preindustriales. Y se alinea igualmente con los compromisos adquiridos por España en la Agenda 2030 de Naciones Unidas sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible y con las líneas maestras marcadas por el nuevo pacto verde (*green new deal*) lanzado por la Comisión Europea para descarbonizar la economía de la Unión Europea e implantar un modelo de producción y consumo sostenible y respetuoso con el medio ambiente.

*Advertencia legal:* Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

*N. de la C.:* En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

# G A \_ P

La estrategia de actuación que plantea el Gobierno toma como punto de partida los trabajos acometidos en el marco del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) y su objetivo de que la generación eléctrica sea 100 % renovable en el 2050 (ello exigirá, según las estimaciones del Gobierno, inversiones en la próxima década superiores a doscientos mil millones de euros que hagan posible que en el 2030 el sistema eléctrico cuente con un 42 % de energía renovable sobre el uso final de la energía y un 74 % en la generación eléctrica).

Con esta declaración se busca empezar un camino de transición que garantice la preservación de los recursos naturales y el fortalecimiento del tejido industrial y tecnológico, esencialmente en lo que respecta a las energías, la movilidad, el entorno urbano, las infraestructuras y la recuperación de los equilibrios y la calidad de vida en el entorno rural.

Partiendo de estas premisas, la declaración diseña un calendario de actuación a corto y medio plazo en el que se identifican hasta treinta medidas. Se trata de un conjunto de actuaciones que afectan a la práctica totalidad de las políticas públicas, desde la energía, el transporte o el medio ambiente, hasta otras áreas de actuación de carácter mucho más transversal, como la fiscalidad, las políticas de inclusión social y lucha contra la desigualdad, la salud pública, la investigación y el desarrollo o la cooperación para el desarrollo.

Más allá de la definición de esos dos horizontes temporales de actuación, las líneas recogidas en la declaración de emergencia climática no siguen una sistemática definida, sino que van identificando, sin un orden concreto, los diferentes ámbitos de trabajo sobre los que el Gobierno se compromete a actuar para acometer ese proceso de transformación.

En concreto, las cinco líneas que el Gobierno se compromete a poner en marcha en los primeros cien días de gobierno se enmarcan en la acción de lucha contra el cambio climático ya anunciada por el Ejecutivo en la anterior legislatura, en particular, mediante la reforma del sistema energético y de transporte y la revisión del vigente Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, así como mediante la incorporación de lo que se ha venido a denominar *transición justa* en nuestro modelo productivo y el refuerzo de la participación en el diseño de todas las políticas públicas relevantes para el cambio climático.

Tales líneas son las siguientes:

1. Remitir al Parlamento el *Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética*, que garantice la obligación de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero sobre la base de un sistema eléctrico 100 % renovable, un parque de turismos y de vehículos comerciales con emisiones de 0gCO<sub>2</sub>/km y un sistema agrario neutro en CO<sub>2</sub> equivalente.
2. Definir la senda de la descarbonización a largo plazo de nuestro país, de forma ordenada, que asegure el *objetivo de neutralidad climática a más tardar en el año 2050*.
3. Invertir en un país más seguro y menos vulnerable frente a los impactos y los riesgos del cambio climático presentando el *segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*.

4. Reforzar los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en materia de cambio climático por medio del establecimiento de una *asamblea ciudadana del cambio climático*.
5. Impulsar, apoyar y acompañar la transformación de nuestro modelo industrial y agrario, así como del modelo del sector servicios, de modo que favorezcan la sostenibilidad, la calidad, la eficiencia y la innovación tecnológica de las actividades económicas, en particular, mediante *convenios de transición justa y de medidas de acompañamiento*.

El resto de las líneas de actuación, que habrán de inspirar la acción del Gobierno, se pueden agrupar en los siguientes cuatro grandes bloques:

1. En un primer bloque se identifican un conjunto de **medidas de adaptación al cambio climático** muy estrechamente ligadas a la gestión de los recursos naturales, la promoción de la economía circular, el refuerzo de la resiliencia frente a los fenómenos meteorológicos extremos y la lucha contra la despoblación.

Sería el caso de las siguientes líneas: la *número 8*, referida a la integración de los recursos naturales y la biodiversidad en la contabilidad nacional y la actualización periódica de escenarios climáticos e hídricos; la *número 26*, que incluye alcanzar el objetivo del 30 % de superficie marina protegida en el 2030 mediante la planificación, declaración y gestión de áreas marinas protegidas; la *número 27*, con el objetivo de reconsiderar los regímenes jurídicos de la costa y del mar en un contexto de cambio global; la *número 28*, que consiste en presentar antes del año 2021 la Estrategia para la Protección de la Costa Española priorizando los lugares más afectados por el proceso erosivo; la *número 29*, para coordinar con las comunidades autónomas medidas de protección ambiental; la *número 21*, que trata de «fortalecer las sinergias con las políticas de desarrollo rural, de protección de la biodiversidad y reconocimiento de servicios ambientales, el impulso de las oportunidades para generar nuevo empleo verde» en el marco de la estrategia frente a la despoblación y el reto demográfico; para ello elaborará la Estrategia de Lucha Contra la Desertificación, la Estrategia Nacional Forestal y la Estrategia frente al Reto Demográfico.

También forman parte de este primer bloque las líneas *número 22* y *número 23*, que inciden de manera especial en la gestión de los residuos y en la implantación de patrones de producción y consumo sostenibles, adoptando la Estrategia de Economía Circular y una Ley de Residuos que aborde, entre otras cuestiones, el problema de los plásticos de un solo uso para alcanzar el «residuo cero» en el horizonte 2050 y articulando la protección e información de los consumidores para mejorar la sostenibilidad de los modos de producción y consumo hacia un sistema más saludable y ecológico; y la *número 11*, que plantea no autorizar, en el territorio nacional, nuevas solicitudes de autorizaciones de exploración, permisos de investigación o concesiones de explotación de hidrocarburos ni para actividades de fracturación hidráulica de alto volumen.

2. Un segundo bloque abarcaría **medidas de corte fiscal o tributario y de carácter financiero de corte transversal**, aunque con una especial incidencia en la definición futura del sistema energético español.

Sería el caso de la *línea número 10*, que determina, salvo en casos justificados por razones sociales o tecnológicas, no otorgar nuevos beneficios fiscales a productos energéticos de origen fósil, así como analizar y, en su caso, revisar los actualmente vigentes; de la *número 12*, relativa a asegurar la transformación de nuestro sector financiero público y privado y su adaptación a los riesgos del nuevo modelo de neutralidad climática elaborando un Plan Nacional de Acción de Finanzas Sostenibles y un programa de emisión de bonos verdes por parte del Tesoro Público, o de la *número 13*, que introduce la variable del cambio climático de manera específica en la política fiscal, tanto desde el punto de vista de las inversiones como desde el de la progresividad e impacto medioambiental del sistema tributario, garantizando su compatibilidad con la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

3. Un tercer bloque, con **líneas de actuación orientadas hacia la consecución del objetivo de justicia social** que ha de inspirar el conjunto del proceso para que la transición climática sea justa, da cobertura a los colectivos más vulnerables haciendo efectivo el principio inspirador de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas «No one left behind».

En este bloque cabría incluir la *línea número 9*, que plantea identificar los colectivos vulnerables en este proceso de transformación económica y desarrollar políticas inclusivas que frenen posibles incrementos de las desigualdades; la *número 14*, para asegurar que la acción desarrollada por la Cooperación Española es coherente con los objetivos de lucha contra el cambio climático e integra la agenda del clima y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se incorporarán a la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible; la *número 15*, para garantizar la reducción de la desigualdad y la participación activa y en igualdad de condiciones de las mujeres en la transición energética, promoviendo, asimismo, que en los distintos organismos públicos mencionados en la futura Ley de Cambio Climático y Transición Energética se garantice el principio de presencia equilibrada entre mujeres y hombres, y la *número 16*, referente a actuar contra la pobreza energética haciendo frente a las causas que la originan e impulsando nuevos planes y programas para garantizar el acceso a la energía a los consumidores vulnerables.

4. Un cuarto y último bloque comprende las **medidas orientadas a incorporar la variable climática en el conjunto de las políticas públicas europeas y nacionales** y, dentro de éstas, en particular, en determinados sectores estratégicos, que van desde la industria al turismo, pasando por la educación, la salud pública, la educación, el transporte o la i+D+i.

Sería el caso de la genérica *línea número 7*, que busca integrar los aspectos relativos a la emergencia climática en todas las políticas públicas, de forma transversal; de la *número 6*, referida a la defensa de los intereses de España ante la Unión Europea en relación con el desarrollo y la financiación del nuevo pacto verde europeo; o de las líneas referidas a sectores de actividad concretos como la *número 17*, de fomento de medidas para alcanzar una movilidad

sostenible, intermodal y conectada que mejore la calidad del aire de nuestras ciudades y la salud de la ciudadanía, con la adopción de una Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte Público, así como de medidas para que los municipios de más de 50 000 habitantes establezcan zonas de bajas emisiones de manera urgente; de la *número 18*, que tiene el objetivo de trabajar de manera coordinada en salud y cambio climático con las Administraciones competentes en estrategias locales y autonómicas frente a la incidencia sanitaria y protección civil, y el de aprobar un Plan Nacional de Salud y Medio Ambiente; de la *número 19*, que prevé reforzar la incorporación de los contenidos de cambio climático en el sistema educativo y aprobar en el año 2020 un Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad; de la *número 20*, que plantea incluir en la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 líneas orientadas a conocer mejor los impactos y la capacidad de respuesta ante el cambio climático; de la *número 24*, para apoyar nuestro modelo industrial, en línea con las políticas de la Unión Europea y sus Estados miembros, mediante una nueva Ley de Industria y una estrategia industrial que concilie el progreso de la industria con la sostenibilidad y los objetivos de descarbonización de la economía; de la *número 25*, referente al vínculo entre el cambio climático y el sector del turismo, para aumentar la resiliencia del sector a los impactos del cambio climático y minimizar sus efectos sobre él presentando antes del 2021 la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030; y de la última línea, la *número 30*, que viene a instaurar, a modo de cierre, un sistema de evaluación de la eficacia de cada una de las líneas identificadas en la declaración.

La declaración de emergencia climática cita tan sólo de modo expreso unas pocas normas con rango de ley que deberán ser aprobadas o revisadas como trasunto de la implementación de este plan de acción, siendo éstas las siguientes:

- a) *Ley de Cambio Climático y Transición Energética*: para garantizar, entre otras cuestiones, la obligación de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en busca de la neutralidad climática (línea número 1).
- b) *Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible*: para asegurar que la acción desarrollada por la Cooperación Española sea consecuente con los objetivos de lucha contra el cambio climático e integre la agenda del clima y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (línea número 14).
- c) *Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte Público*: para fomentar las medidas de movilidad sostenible e intermodal (línea número 17).
- d) *Ley de Residuos*: para abordar, entre otros aspectos, el problema de los plásticos de un solo uso y alcanzar el «residuo cero» en el horizonte 2050 (línea número 22).
- e) *Ley de Industria*: para abordar el progreso de la industria con la sostenibilidad y los objetivos de descarbonización de la economía, de forma ordenada y mitigando los impactos (línea número 24).

# G A \_ P

- f) *Nuevo régimen jurídico de la costa y el mar*: para integrar y abordar las interacciones tierra-mar y los objetivos generales de planificación del dominio público marítimo-terrestre en el contexto de lucha contra el cambio climático (línea número 27).

No obstante, de la lectura de la declaración se deduce que otros campos del sistema normativo se verán igualmente afectados por este plan, cuya puesta en marcha traerá consigo necesariamente la revisión de la legislación del sistema eléctrico; de la legislación medioambiental, laboral, de seguridad social, de igualdad; de la legislación tributaria, financiera y fiscal; de la ordenación legal de la cooperación al desarrollo; de la sanidad; de la protección de usuarios y consumidores; del transporte; del turismo y de la ordenación del territorio.

Asimismo, la aprobación de la declaración no sólo implicará una profunda modificación de nuestro ordenamiento jurídico, sino que contiene el compromiso adicional de elaborar diversos planes y estrategias que afectan a prácticamente la totalidad del sector empresarial, estableciendo nuevos mecanismos de colaboración y participación ciudadanas. Así, la declaración prevé expresamente la adopción de los siguientes **planes y estrategias**:

- a) Un *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático* que incluya un sistema nacional de observación del clima y la elaboración de un menú de indicadores de impacto (línea número 3).
- b) Un *Plan Nacional de Acción de Finanzas Sostenible* (Programa de emisiones de bonos verdes) que asegure la correlación y adaptación del sistema financiero público y privado con el nuevo modelo de neutralidad climática (línea número 12).
- c) Un *Plan Nacional de Salud y Medio Ambiente* que garantice un trabajo coordinado en salud y cambio climático con todas las administraciones competentes (línea número 18).
- d) Un *Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad* que incorpore en el sistema educativo los contenidos de cambio climático (línea número 19).
- e) La modificación de la *Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021 2027* para incorporar líneas orientadas a la consecución de los objetivos de lucha contra el cambio climático (línea número 20).
- f) Una *Estrategia de Lucha contra la Desertificación*, una *Estrategia Nacional Forestal* y una *Estrategia frente al Reto Demográfico* encaminadas a fortalecer las sinergias entre la transición energética y las políticas de desarrollo rural y protección de la biodiversidad (línea número 21).
- g) Una *Estrategia de Economía Circular* que incorpore en la circularidad de la economía y los procesos económicos e industriales los objetivos de lucha contra el cambio climático (línea número 22).

# G A \_ P

- h) Una Estrategia Industrial que, junto con una nueva Ley de Industria, permita abordar el progreso de la industria con la sostenibilidad y los objetivos de descarbonización de la economía, de forma ordenada y mitigando los impactos (línea número 24).
- i) Una *Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030* que aborde el vínculo entre el cambio climático y el sector del turismo (línea número 25).
- j) Una *Estrategia para la Protección de la Costa Española* que aborde los planes de protección de cada tramo de costa según sus necesidades (línea número 28).

En definitiva, la declaración fija objetivos extraordinariamente ambiciosos que requieren, para lograr los resultados esperados, no sólo un impulso político permanente, sino la corresponsabilidad e implicación de todos los agentes económicos y sociales y del conjunto de la ciudadanía.