

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESPECIALES

## 2021 ¿Borrón y cuenta nueva o más de lo mismo en las políticas sectoriales ambientales?

Alba Nogueira López

2021 debería marcar un punto de inflexión en las políticas para la sostenibilidad. Retomando el pulso después del periodo de pandemia (con impactos como el aumento de emisiones o el del ruido del tráfico rodado que nos refiere Aguirre) y con la perspectiva que nos aporta ese tiempo de confinamiento y reducción de la actividad económica y sus efectos ambientales, este podría haber sido el año de poner los cimientos para corregir el rumbo que nos lleva al desbordamiento de los límites planetarios. Pero en España no parece haber sido así. Las crónicas que resumen las distintas políticas sectoriales en 2021 nos hablan en gran medida de una actividad legislativa y administrativa que camina sobre senderos trillados y con un alcance limitado, sin perjuicio de que, en algunos ámbitos como las aguas continentales, los espacios naturales, los residuos o la fauna, la actividad normativa haya sido prolífica.

La esperanza que había puesta sobre el proyecto de ley de cambio climático estatal se ha desvanecido en parte. Las críticas que adelantaba López Ramón<sup>1</sup> hablando de “una ley de limitados, aunque no intrascendentes, contenidos reguladores” con un exceso de remisiones reglamentarias y poco espacio para la actuación de las CCAA, son compartidas en gran medida en el trabajo de Miren Sarasibar en este *OPAM*.

---

<sup>1</sup> Fernando López Ramón (2021), “[Notas de la Ley de Cambio Climático](#)”, 19 de julio de 2021, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 114,

Partiendo de que “el cambio climático supone el desafío ambiental más importante en la actualidad” la ley se queda muy corta. La nueva Ley española 7/2021, de 20 de mayo, que regula en nuestro país el cambio climático y la transición energética se mueve entre unos objetivos ambiciosos y unas realizaciones modestas porque los instrumentos y medidas que prevé no están a la altura de los retos. Las numerosas remisiones a futuros desarrollos reglamentarios y a un variado conjunto de instrumentos de planificación aplazan sus efectos. El hecho de que la ley repose sobre todo en medidas incentivadoras y apenas incorpore obligaciones jurídicas vinculantes con objetivos, plazos y consecuencias en caso de incumplimiento es una muestra de que ese desafío ambiental principal aún está lejos de marcar la agenda política y legislativa de forma acorde a la emergencia.

La insuficiencia de la Ley 7/2021 para abordar decididamente el cambio climático no es obstáculo para que se puedan señalar elementos positivos. Daniel del Castillo indica la previsión de adaptación de los instrumentos de planificación de espacios naturales al cambio climático, aunque apunta que existen normas autonómicas como la andaluza, más ambiciosas. Isabel Caro Patón y Víctor Escartín analizan en su estudio sobre las aguas la significación del nuevo concepto de “seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socioeconómicas” (art.20) como un objetivo de la planificación y gestión hidrológica. Los autores plantean dudas sobre si el precepto contiene o no una prelación y defienden la necesidad de incluir la seguridad alimentaria (agua para el riego) como un objetivo inherente a esa seguridad hídrica. Precisamente en materia de aguas este año ha sido especialmente productivo. Es posible que, como señalan los autores con algunas dudas de constitucionalidad sobre el alcance (figuras tributarias) o urgencia de algunas disposiciones (RDL reserva mínima de agua embalsada) o incluso sobre la eficacia o necesidad de cambios realizados con vocación ambiental (ampliación del concepto de masa de agua en riesgo, reserva de agua embalsada). La introducción de limitaciones a las previsiones normativas de la planificación hidrológica (p.ej. contaminación de fuentes difusas) busca evitar la dispersión normativa que esto podía suponer. También se introduce la posibilidad de admitir el deterioro adicional de nuevas masas de agua con un procedimiento específico sin necesidad de incluirlo en la planificación. La regulación del nuevo Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia, que sustituye al Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, limita igualmente la participación autonómica en las medidas de apoyo que decida emprender con una interpretación restrictiva de la previsión legal.

Probablemente un trazo común entre varios de los estudios sectoriales es la deficiente articulación o insuficiencia de la regulación de la implicación autonómica en algunos de los últimos cambios normativos. Las dificultades para vertebrar las relaciones interadministrativas que advertimos en la restricción del espacio normativo autonómico en cambio climático o en la regulación del Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia, se señalan también en la ordenación del litoral y la regulación de los títulos concesionales ante el cambio climático (Sanz Larruga) o se advierten en el acuerdo de la comisión bilateral Estado-Xunta de Galicia para evitar el recurso ante el TC frente a la nueva Ley de Pesca de Galicia singularmente en lo referente a las aguas de transición (Escartín, Caro Patón). En vez de articular mecanismos colaborativos en esos espacios de entrecruzamiento competencial convierte en una regulación en paralelo, de “yuxtaposición”, entre ambos ordenamientos que se aplicarán “sin perjuicio” el uno del otro augurando previsibles duplicidades en las técnicas de ordenación y control y posibles conflictos. Esta solución, que en el fondo lo único que hace es aplazar temporalmente los problemas de articulación, es incorrecta, pero aún más discutible es la que se deriva de los documentos para elaborar los planes de ordenación del espacio marítimo en los que la Administración General del Estado ha ignorado la existencia de una actividad pesquera (singularmente en las costas gallegas) que puede entrar en conflicto con una ordenación con un claro sesgo a favor de la energía eólica marina que constituye el objeto principal de esos planes de ordenación (García Pérez, 2022)<sup>2</sup>. Julia Ortega introduce otro actor, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que también llama la atención sobre la eficacia territorial de las autorizaciones de algunos flujos de residuos, remitiéndonos nuevamente a ese encaje competencial. Cómo se cohonestaba esa eficacia territorial con el principio de proximidad que rige en algunos ámbitos de la gestión y valorización de residuos es objeto también de las últimas reformas normativas.

Hay varios trabajos que apuntan a novedades sobre la forma de abordar problemas ambientales o que señalan nuevos campos de regulación. En materia de ordenación del litoral Sanz Larruga da noticia de la admisión a trámite de la Iniciativa legislativa popular para dar personalidad jurídica al Mar Menor como una vía para articular una protección jurídica reforzada de un área muy degradada. En ruidos la innovadora legislación francesa, descrita por Aguirre i Font, que busca preservar los sonidos de la campiña francesa (el gallo que canta, la campana que tañe, el tractor que siembra...), como un elemento de protección de la vida rural, sus paisajes y actividades, abre nuevos espacios a la regulación ambiental. Ángel Lobo realiza un

---

<sup>2</sup> GARCÍA PERÉZ, M.: “[La eólica marina ante la ordenación del espacio marino: as cousas polos seus pasos](#)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 121 (2022)

original estudio sobre el medio marino como instalación deportiva y los efectos jurídicos que eso implica o debería implicar en relación con la regulación en términos de accesibilidad, seguridad, salubridad y confortabilidad para los deportistas, pero también de impacto ambiental. No podemos obviar tampoco la modificación del Código Civil manteniendo a los animales dentro de las cosas muebles, pero reconociéndoles como “seres sintientes” sobre la que profundiza en su capítulo García Asensio.

Diversos trabajos advierten de la oportunidad que abren los fondos *Next Generation* para afrontar algunos de los retos ambientales y de sostenibilidad (Sanz Larruga, Rodríguez-Chaves, Gifreu...). Señaladamente en el campo de la vivienda, un sector en efervescencia normativa y jurisprudencial, Gifreu comenta como dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, entre sus objetivos principales, además de la recuperación económica, está la transición ecológica en el sector de la vivienda. “De hecho, la rehabilitación energética del parque de edificios existentes figura como medida prioritaria en el PNIEC 2021-2030”.

Aún en ámbitos en que hay una cierta estabilidad normativa y jurisprudencial los estudios de este OPAM destacan cuestiones que siguen necesitando respuestas jurídicas. Eva Blasco y Fernando López hacen un repaso de la problemática aún sin resolver sobre la proyección del derecho de propiedad privada en los espacios Red Natura 2000. El trabajo plantea posibles líneas de compensación a los propietarios por las limitaciones que experimentan derivadas de la protección de hábitats y especies. Se trata, en definitiva, de fijar como conciliar intereses particulares y la protección ambiental, una discusión que está presente en muchos de los conflictos habituales, como los que los mismos autores señalan sobre el caso de la orden de derribo de las construcciones en la Isla de Matalascañas después de un prolongado periplo judicial o las iniciativas para “descatalogar” espacios de Red Natura para sortear las limitaciones que implican a desarrollos urbanísticos o implantación de actividades. Tensión que también subyace al conflicto resuelto por el TJUE que advierte sobreexplotación de los acuíferos de Doñana por las extracciones ilegales no estimadas en Matalascañas estudiadas en las aportaciones de Caro/Escartín, Blasco/López y Del Castillo, respectivamente. En materia de espacios naturales Daniel del Castillo señala cómo los instrumentos de ordenación de la legislación gallega de recuperación de tierra agraria abandonada pueden presentar problemas de compatibilidad con los previstos en la legislación básica de patrimonio natural y biodiversidad. Por su parte Blanca Rodríguez Chaves también incide en la conciliación del paradigma de protección ambiental y lo que denomina un “concepto “sano” y real de la gestión forestal” que no entienda los montes como un “florero” sino que plantee estrategias de gestión sostenible y bioeconomía, que pueda incluir pagos a los propietarios por los

servicios ecosistémicos que implica esa gestión (como hace Portugal) y que articule acciones globales y no complementarias, como sucede en el nuevo marco de la PAC. La polémica de la protección del lobo, sobre la que incide García Asensio, se situaría en esa misma línea.

A veces la interacción de las políticas ambientales con los ciudadanos presenta otro prisma que no es el del impacto en los intereses privados que acabamos de señalar sino su condición de motor transformador o impulsor de la protección ambiental. Muy señaladamente la custodia del territorio responde a esos parámetros. El trabajo de Durá Alemañ nos muestra los avances que se están produciendo en esa materia, que se radiografian en el Sexto Inventario de iniciativas de custodia del territorio, una iniciativa de la Fundación Biodiversidad que ha incorporado una serie de novedades importantes como la caracterización de hábitat de las fincas con acuerdos de custodia e indicadores de sostenibilidad asociados a las iniciativas de custodia.

En suma, el panorama que trazan los diversos estudios sectoriales es de continuidad en los conflictos jurídicos, novedades limitadas en los cambios normativos y esperanza en que el Pacto Verde Europeo, las políticas climáticas y los Fondos *Next Generation* puedan producir giros significativos en la ambición de las políticas sectoriales en los próximos años.