

Reflexiones sobre la nueva Ley española de cambio climático

Miren Sarasibar Iriarte

SUMARIO: 1. LA CONTUNDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. 2. LA DECEPCIÓN DE LA LEY ESPAÑOLA SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO. 2.1. Una Ley ambiciosa en objetivos. 2.2. Una Ley claramente incentivadora. 2.3. Una ley poco contundente. 2.4. Una Ley poco sensible con las personas vulnerables. 3. A MODO DE CONCLUSIÓN GENERAL.

RESUMEN: El estudio trata de hacer una reflexión crítica sobre algunos aspectos de interés de la nueva Ley española sobre cambio climático. Es indudable el interés y acierto en la regulación de esta materia por parte de España, pero considero que debía haber sido una norma con más obligaciones, más sanciones y, en definitiva, más contundente en cuanto a las medidas y compromisos relacionados con el cambio climático.

ABSTRACT: The study tries to make a critical reflection on some interesting aspects of the new Spanish Law on climate change. There is no doubt about the interest and success in the regulation of this matter by Spain, but I consider that it should have been a law with more obligations, more sanctions and, ultimately, more forceful in terms of measures and commitments related to climate change.

PALABRAS CLAVE: Cambio climático. Regulación. Obligaciones. Fomento. Sanciones.

KEYWORDS: Climate change. Regulation. Liabilities. Encouragement. Penalties.

1. LA CONTUNDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Sin entrar en profundidad a describir la normativa y programas, planes y demás documentos aprobados por la Unión Europea, destaco algunos para poner de manifiesto su apuesta decidida por la lucha contra el cambio climático.

En primer lugar, me refiero al Pacto Verde Europeo, de 11 de diciembre de 2019, como parte de la Estrategia de la Comisión Europea, para la transformación de la economía hacia un modelo neutro en emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2050, que desvincule el crecimiento económico del uso de recursos, así como para la implantación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Además, es necesario hacer referencia a que en dicho Acuerdo se destacó la necesidad de una Ley Europea del Clima, ya que supondría la existencia de una norma vinculante a nivel comunitario, con obligaciones y medidas dirigidas a conseguir el objetivo de la neutralidad climática en 2050 comprometiendo a los Estados miembros como a las instituciones comunitarias.

Previamente, en 2011, se estableció la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050, marcando el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80 y un 95% con respecto a 1990, con dos objetivos intermedios. Por un lado, la reducción de un 40% en 2030 y de un 60% en 2040.

El Acuerdo de París, firmado en 2015 también fijaba la meta de una transición global hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono y capaz de hacer frente a los desafíos del cambio climático. Fijó el objetivo de limitar el calentamiento global por debajo de los dos grados centígrados con respecto a los niveles preindustriales. Los Estados que lo ratificaron se comprometieron a presentar sus contribuciones nacionales para alcanzar dichos objetivos.

El paquete “Energía limpia para todos”, presentado en noviembre de 2016, atiende a la necesidad de acelerar tanto la transición a una energía más sostenible, sin descuidar el crecimiento y la creación de empleo manteniendo la competitividad de la UE. Conocido como “el paquete de invierno”, recoge medidas que pretenden acelerar, transformar y consolidar la transición de la economía de la UE hacia una energía limpia, lo que debería permitir la generación de empleo, contribuir a la consecución de los objetivos de reducción de emisiones y mejora de la eficiencia energética, incrementar la competitividad del tejido productivo, el crecimiento de nuevos sectores económicos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La idea es combinar un desarrollo energético sostenible pero también competitivo cumpliendo al mismo tiempo los objetivos del cambio climático de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80% y un 95% con respecto a 1990. En concreto, se establecen tres líneas como metas que son el aumento de la eficiencia energética en un 30%, lograr el liderazgo mundial en materia de renovables y ofrecer un trato justo al consumidor. Para ello, propone un amplio abanico de iniciativas legislativas que afectan al mercado eléctrico, la cooperación entre reguladores nacionales de energía, el fomento del uso de renovables para transporte, calefacción y autoconsumo, sostenibilidad de la bioenergía, innovación, etiquetado y ecodiseño, seguridad del abastecimiento, estrategias para una movilidad conectada y automatizada y normas de gobernanza y planificación de los objetivos de eficiencia energética y energías renovables.

En conclusión, la Unión Europea se ha preocupado por avanzar en la lucha contra el cambio climático, estableciendo las bases para que el resto de países que la conforman continúen en la misma dirección.

2. LA DECEPCIÓN DE LA LEY ESPAÑOLA SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

2.1. UNA LEY AMBICIOSA EN OBJETIVOS

Con el panorama descrito en el apartado anterior donde se demuestra la preocupación primero y el interés después de la Unión Europea por luchar contra el cambio climático, la primera reacción tras la lectura de la Ley española 7/2021, de 20 de mayo, que regula en nuestro país el cambio climático y la transición energética, es de cierta decepción.

Y la decepción primera se encuentra en que no se produjo una auténtica transposición de la normativa comunitaria en este ámbito, porque la Ley española parece que es más una Ley de buenas intenciones y principios que una Ley con compromisos y obligaciones.

Me refiero a que la Ley regula objetivos pretenciosos (art. 3), nada más ni nada menos, que reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990; alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %; alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables y mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria. Asimismo, se establece en ese mismo artículo que antes de 2050 y en todo caso, en el más corto plazo posible, España deberá alcanzar la neutralidad climática.

Y la Ley no se queda ahí, sino que finaliza el precepto con la afirmación de que se iniciará en el año 2023 la primera revisión de los objetivos establecidos en este artículo.

Por lo que, no se puede negar que el espíritu de la Ley es el de alcanzar unas metas ambiciosas cumpliendo de esa manera con el Acuerdo de París y la normativa europea. Todo esto está muy bien.

Con estas premisas, lo oportuno es que la Ley regulara los instrumentos y medidas para lograr el cumplimiento de tales objetivos y es aquí donde comienzan los problemas.

Es más que evidente que el cambio climático supone el desafío ambiental más importante en la actualidad y ya llevamos tiempo con esta afirmación, de lo que se deduce la gravedad del problema. Por lo que, en cualquier Ley resulta lógico que existan medidas que vinculen u obliguen en su caso al sujeto destinatario de las mismas, pero en un ámbito como el del medio ambiente, parece más necesario aún si cabe. Y esto no se ha hecho con la actual Ley española de cambio climático.

La Ley en este sentido, incluye muchos instrumentos programáticos o planificadores que se alejan desde luego de esa idea de obligación o vinculación.

Me refiero, por ejemplo, a la Estrategia de Descarbonización a 2050 regulada en el artículo 5 de la Ley, la cual debe establecer una senda de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de incremento de las absorciones por los sumideros del conjunto de la economía española hasta 2050, necesaria para cumplir con los objetivos señalados en el artículo 3 y de conformidad con lo exigido por la normativa de la Unión Europea. La Estrategia de Descarbonización a 2050 será revisable cada cinco años e incluirá, al menos, un objetivo intermedio de mitigación de emisiones de

gases de efecto invernadero indicativo en 2040. En esta misma línea, el artículo 34 habilita al Gobierno a requerir al operador del mercado, al operador del sistema, al transportista y a los distribuidores, definidos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, para que elaboren y presenten una estrategia de descarbonización en lo referente a su ámbito de actuación. Reglamentariamente se establecerán las condiciones y criterios mínimos que deberán incluir dichas estrategias.

Se deduce, en consecuencia, que se trata de un documento de intenciones y objetivos, pero sin dar un paso más, ya que expresamente habilita a que sea un Reglamento el que ahonde en la cuestión y, en el mejor de los casos, sea él quien establezca medidas que comprometan a los sujetos para, de esa manera, conseguir la descarbonización para el año 2050. Pero eso es imprevisible porque es futuro.

Otro ejemplo donde se demuestra este espíritu programático, es la previsión que realiza la Ley del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima en su artículo 4 para el período 2021-2030. Nuevamente se refiere a este Plan, como no puede ser de otra manera, como la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima y refleja la contribución de España a la consecución de los objetivos establecidos en el seno de la Unión Europea en materia de energía y clima, de conformidad con lo establecido en la normativa de la Unión Europea. Y la Ley incluye el contenido que debe tener redundando en lo mismo, ya que se refiere a los objetivos y contribuciones cuantitativas ajustados a la ley, a nivel nacional y sectorial, de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y absorciones por los sumideros, de energías renovables y de eficiencia energética, garantizando la contribución de todos los sectores de la economía a la consecución de tales objetivos.

No hay dos sin tres, y la Ley regula también la Estrategia de Transición Justa prevista en el art. 27, y la define como el instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición. Establece que el Gobierno aprobará, cada cinco años, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, Estrategias de Transición Justa, a propuesta conjunta de una serie de Ministerios, con la participación de las Comunidades Autónomas y a los agentes sociales.

Al igual que ha hecho con el Plan Integrado de Energía y Clima, también regula el contenido de dicha Estrategia refiriéndose a que debe procederse a la identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios

potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono; al análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética; a las políticas industriales, agrarias y forestales, de investigación y desarrollo, de innovación, de promoción de actividad económica y de empleo y formación ocupacional para la transición justa: a los instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, así como en las mesas de diálogo social y al marco de elaboración de los convenios de Transición Justa.

Y por referirme a otro documento de este tipo, se encuentra la Estrategia de Financiación climática internacional, regulada en la Disposición adicional tercera, que, obviamente, la Ley la encuadra como un instrumento de planificación, uno más. Con esta Estrategia se pretende fines como el cumplimiento de los compromisos de financiación climática internacional del Reino de España, asegurar que la acción desarrollada por la Cooperación Española sea coherente con los objetivos de lucha contra el cambio climático, introducir la consideración del cambio climático y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de manera coordinada en los distintos instrumentos de financiación internacional y apoyo a la internacionalización de la empresa, mejorando los convenios comerciales con inclusión de cláusulas de reciprocidad en exigencias medioambientales.

Pero es inevitable volver a concluir que se trata en todos los casos citados, de instrumentos de planificación, sin ningún grado de obligatoriedad en medidas ni compromisos adquiridos. Considero que estas medidas no son negativas en sí consideradas, pero sí insuficientes si no se regulan otras de mayor calado.

Y como he comentado con anterioridad, esa indeterminación la Ley pretende suplirla por numerosas remisiones a futuros desarrollos reglamentarios donde se concreten las medidas. Es el caso del artículo 7 referido al bombeo, almacenamiento y turbinado para maximizar la integración de energías renovables, el artículo 13 en el que se regula el cumplimiento de los objetivos de integración de energías renovables y suministro de combustibles alternativos en el transporte, el artículo 5 relativo a las obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en aparcamientos no integrados en edificaciones, el artículo 30 sobre la concreción del porcentaje de aportación de los Presupuestos generales del Estado al cambio climático, el artículo 34 referente a las condiciones y criterios mínimos que deberán incluir la Estrategia de descarbonización del sector eléctrico, el artículo 37 sobre la composición, organización y funcionamiento del Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética, el artículo 40 relativo a las medidas para

garantizar las Políticas, Medidas, Inventarios y Proyecciones de Gases de Efecto Invernadero y, por último, expresamente, en la disposición adicional sexta donde se habilita al Gobierno para que en el ámbito de sus competencias apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de lo establecido en esta Ley.

A la vista están las numerosas remisiones a futuros reglamentos lo que demuestra, si se me permite la expresión, que parece que es una norma inacabada, que necesita de futuros desarrollos o complementos para cumplir con sus objetivos. Lo deseable hubiera sido que la Ley por sí misma regulara de forma más o menos detallada sus medidas.

2.2. UNA LEY CLARAMENTE INCENTIVADORA

Es innegable afirmar que la Ley española de cambio climático es una norma con clara tendencia de fomento. Se trata de una Ley que anima, promociona o incentiva, todos son sinónimos, determinadas actuaciones para luchar contra el cambio climático.

Nuevamente, resulta insuficiente porque como toda actividad administrativa de fomento, se caracteriza por ser una norma de buenas intenciones, de grandes proclamaciones pero que se queda en eso, no avanza más, no compromete ni obliga a ningún sujeto.

Si estas medidas fueran combinadas con otras de otro tipo, más incisivas o coactivas formarían una buena conexión y constituiría una política climática equilibrada.

Y al igual que he hecho referencia a las numerosas remisiones reglamentarias, también quiero destacar las múltiples medidas de fomento que se establecen a lo largo de la Ley. En primer lugar, es en el artículo 8 donde se establece que las Administraciones Públicas podrán establecer incentivos que favorezcan la consecución de los objetivos previstos en este artículo, con especial atención a la introducción de las energías renovables en la rehabilitación de viviendas fomentando el autoconsumo, las instalaciones de pequeña potencia, la calefacción y la refrigeración cero emisiones.

El artículo 16 va en la misma línea al regular que el Ministerio de Transportes aplicará medidas de incentivo económico dirigidas a estimular el suministro eléctrico o el uso de combustibles alternativos.

El fomento del proceso de acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral, y por vías no formales de formación, fomentando la educación y capacitación para avanzar en la lucha contra el cambio climático y la transición energética se regula en el artículo 35.

Además de estas referencias a lo largo de la Ley, existen preceptos específicos dedicados a la actividad de fomento como el 12, donde se regula el fomento de los gases renovables, incluyendo el biogás, el biometano, el hidrógeno y otros combustibles en cuya fabricación se hayan usado exclusivamente materias primas y energía de origen renovable o permitan la reutilización de residuos orgánicos o subproductos de origen animal o vegetal.

Igualmente, cabe destacar el artículo 26, que ya lleva por título "Fomento de la capacidad de absorción de los sumideros de carbono" donde establece que se fomentarán las acciones que resalten las externalidades positivas que proporcionan los sumideros de carbono terrestres y marinos, unido al fomento de la participación de personas y entidades propietarias y gestoras públicas y privadas, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono.

El Gobierno promoverá el uso del ferrocarril de viajeros en el ámbito de la futura Ley de movilidad sostenible y financiación del transporte público, estableciendo las medidas necesarias para su fomento frente a medios de transporte más contaminantes.

En conclusión, todas estas medidas son un ejemplo de buenas intenciones por parte del legislador dirigidas al poder público pero el problema se encuentra en que no se establece, como ocurre en la actividad de fomento en general, una obligación dirigida al gobierno en cuestión para que comprometa parte de su presupuesto a estas medidas fijadas en la Ley. De esta afirmación se deduce que puede ocurrir que estas medidas de fomento nunca lleguen a ejecutarse porque el gobierno que esté en el poder considere que no proceden. Por lo que se pone en duda de si la actividad de fomento es la mejor opción para conseguir los objetivos de la política climática.

2.3. UNA LEY POCO CONTUNDENTE

He titulado este apartado de este modo porque quiero exponer que, a mi modo de ver, se trata de una ley que no impone obligaciones ni medidas sancionadoras si no se cumple con lo establecido en ella, por eso resulta poco contundente.

Y por desgracia, cualquier ley sin una parte de la misma dedicada a las conductas que son calificadas como infracción administrativa y, en consecuencia, sin los preceptos dedicados a las sanciones administrativas correspondientes, resulta algo idílica. Parece que, si el sujeto destinatario de una norma sabe que no hay ninguna consecuencia punitiva o coactiva ante un incumplimiento de una medida, se va a sentir menos coaccionado que si la hubiera.

Esto es trasladable a cualquier otro ámbito o sector, es decir, un sujeto por sí mismo, puede ser muy responsable y conducir siempre respetando el límite de velocidad sin tener en cuenta que existe una normativa de seguridad vial que regula determinada sanción administrativa cuando se incumple el límite de velocidad. Pero eso es pensando en el mejor de los casos e incluso en algo no muy real ya que por lo general, los sujetos cumplen con lo estipulado por la norma porque saben que hay una determinada consecuencia, generalmente multas económicas, que el sujeto deberá pagar.

¿Es imaginable una Ley de seguridad vial sin preceptos dedicados a las medidas administrativas sancionadoras? La respuesta que cualquier sujeto daría sería un no rotundo. ¿Y esta misma pregunta no es trasladable a la Ley española de cambio climático? Mi respuesta desde luego es que sí.

Y lo que ocurre en la Ley española de cambio climático es que tampoco existen medidas sancionadoras. Un ejemplo de ello, se encuentra en el artículo 15 donde se regulan los puntos de recarga eléctricos. Obviamente, se trata de un aspecto muy importante de la Ley, con la intención de una progresiva implantación de los vehículos menos contaminantes. La crítica a este precepto se encuentra en que en ningún momento se prevén sanciones o consecuencias negativas para quienes, por ejemplo, ostenten la titularidad de las instalaciones de suministro de combustibles y carburantes y no dispongan al menos de una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 150 kW en corriente continua, que deberá prestar servicio en un determinado plazo. Es decir, la Ley sólo regula que deberán tener esas infraestructuras de recarga, pero nada se dice si por la razón que sea, deciden no ponerla. Por lo que, de nuevo, la Ley resulta laxa.

En relación a este ámbito de la movilidad, la Ley con esa misma filosofía de falta de obligatoriedad, remite a un futuro desarrollo reglamentario, tendencia que antes he resaltado, a que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos de integración de energías renovables y suministro de combustibles alternativos en el transporte, con especial énfasis, los biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables de origen no biológico en el transporte aéreo, incluidos los combustibles sintéticos en cuya fabricación se hayan usado exclusivamente materias primas y energía de origen renovable.

Este tipo de movilidad sostenible es una de las apuestas de la Ley de cambio climático porque efectivamente el sector de los transportes es uno de los más contaminantes propiciando que el cambio climático empeore o por lo menos, no mejore. La tendencia a buscar alternativas a los modelos clásicos de transporte es muy positiva pero no puede reducirse nuevamente

a exponer que los poderes públicos adoptarán medidas para alcanzar en el año 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO₂, sin especificar de qué manera y con qué medios.

Lo mismo ocurre con las entidades locales, ya que se establece que los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad. Es una idea muy positiva si se llega a implantar, pero qué ocurre si un municipio no lo plantea. La Ley no regula las consecuencias de su no realización y, a mi parecer, esto es un problema, porque de nuevo se deja a la voluntad, en este caso, de los municipios, a que lo hagan o no y esto obviamente supone un riesgo importante. ¿No sucede nada si un municipio no lo lleva a cabo?

La misma idea se repite en la integración del cambio climático en las diferentes políticas sectoriales ya que la Ley se refiere a esta medida tan necesaria, de nuevo con la política de fomento por parte de las administraciones públicas respecto de la mejora del conocimiento sobre la vulnerabilidad y resiliencia de las especies silvestres y los hábitats frente al cambio climático, así como la capacidad de los ecosistemas para absorber emisiones. Otro medio que incluye para proceder a la integración es el de una estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático, que la Ley la define como un instrumento programático de planificación de las Administraciones Públicas, que incluirá las directrices básicas para la adaptación al cambio climático de los ecosistemas naturales terrestres, de los ecosistemas marinos y de las especies silvestres españolas, así como las líneas básicas de restauración y conservación de los mismos, con especial referencia a los ecosistemas acuáticos o dependientes del agua y de alta montaña.

Me parece imprescindible en un tema ambiental tan grave como es el del cambio climático, la aplicación necesaria del principio de integración porque de otra manera, contando sólo con la normativa específica de cambio climático, es insuficiente para atajar o, por lo menos, reducir los efectos perjudiciales del mismo. Y considero que el legislador ha perdido la oportunidad de regular la aplicación de este principio de una forma más contundente en esta Ley.

Se trata de que tanto la normativa específica que regula el cambio climático, en este caso, la Ley española, como la normativa específica sobre bosques, aguas, transportes, etc. incorpore en su articulado y, por lo tanto, en su política, medidas dirigidas a disminuir las emisiones de gases de efecto

invernadero como causantes del calentamiento global o medidas encaminadas a aumentar la absorción de los mismos, y esto no se ha hecho, ya que lo previsto por el legislador son planes, programas y estrategias que de nuevo no obligan en nada.

Por lo que este principio de integración también puede relacionarse con el de transversalidad u horizontalidad, puesto que esta Ley resulta ser una norma en la que no se relacionan los diferentes ámbitos o sectores y, en el ámbito ambiental, esto resulta más que esencial. Evidentemente también es labor de esos sectores singulares el incorporar medidas concretas que contemplen al cambio climático, pero que, en una Ley aprobada en el año 2021 que trate el régimen jurídico del cambio climático, no haya introducido esta cuestión, cuando muchas de esas legislaciones ya lo han realizado, resulta, como poco, llamativo.

2.4. UNA LEY POCO SENSIBLE CON LAS PERSONAS VULNERABLES

Las personas vulnerables, como es lógico, son más susceptibles de sentir más las consecuencias e impactos de determinadas actuaciones. Y en un sector como el del cambio climático, que de por sí, se manifiesta en multitud de afecciones como un aumento del nivel del mar producido por un proceso de deshielo de los glaciares, un aumento, igualmente, de las precipitaciones, aumento de fenómenos meteorológicos extremos, existencia frecuente de olas de calor, desertizaciones, sequías, entre otros, son mucho más acuciantes en las personas que son más sensibles o vulnerables, entre los que se encuentran, las personas con discapacidad.

Las personas discapacitadas tienen un riesgo mayor de sufrir las consecuencias perjudiciales del cambio climático por su especial vulnerabilidad, por lo que hay una clara desproporción que les perjudica claramente. Y desde luego, el cambio climático puede acentuar las desigualdades en materia de salud y gestión sanitaria, ya que supone un menor acceso a sistemas sanitarios y puede agravar problemas de salud pública, como la malnutrición o problemas respiratorios, entre otros.

Como es sabido, el cambio climático origina la existencia de fenómenos meteorológicos extremos, como terremotos, huracanes y, evidentemente, esas situaciones alteran la disponibilidad de los servicios de salud y el acceso a ellos. En este sentido, es obligado referirse, por ejemplo, a las barreras arquitectónicas en desalojos y derrumbes o al impedimento a refugios debido a sus discapacidades físicas o psíquicas. Es el caso también de la ayuda técnica bien sea en cuanto a la movilidad, al entendimiento, a la capacidad de oír o de ver, que debido a la urgencia e improvisación de los

fenómenos se daña o pierde. De esto se deduce, que es necesario establecer instrucciones de emergencia adaptadas y accesibles a las personas con discapacidad, como la previsión de que haya también asistentes personales de apoyo, animales de compañía y equipos médicos que ayuden a esas personas.

Por lo tanto, la vulnerabilidad de las personas con discapacidad en el ámbito del cambio climático es evidente, por lo que la política destinada a mitigar sus efectos y a adaptarse a la nueva realidad propiciada por aquél, tiene que contemplar sus especiales características evitando una política discriminatoria, pero la Ley española de cambio climático resulta muy deficitaria en lo que respecta a las personas con discapacidad.

Si nos remontamos al pasado, la norma cabecera internacional sobre el cambio climático, que es el Protocolo de Kyoto, tampoco se refiere en ningún momento a las personas con discapacidad, ni siquiera a las personas vulnerables a los efectos del cambio climático. En el Acuerdo de París se reconoce que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

En la Ley, respecto a las medidas de adaptación, en el artículo 7, se establece que cada Estado tendrá en cuenta la evaluación de los efectos del cambio climático y de la vulnerabilidad a este, con miras a formular sus medidas prioritarias determinadas a nivel nacional, teniendo en cuenta a las personas, los lugares y los ecosistemas vulnerables. En consecuencia, la referencia es sutil, aunque por lo menos ha suplido en parte la carencia del Protocolo de Kyoto al respecto. Pero aún y todo, sigue siendo insuficiente.

Constatada esa laguna, debería haberse planteado el contenido de la Ley de cambio climático en España como mínimo en armonía con las disposiciones del Convenio de Derechos de personas con discapacidad, las directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria y la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad, pero tampoco ha sido así.

Al diseñar las medidas para intentar mitigar el cambio climático, hay que contemplar tanto las medidas de mitigación destinadas a la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero como las medidas de adaptación, las cuales van encaminadas a buscar los medios para una adecuación a los efectos causados por el cambio climático. Por ejemplo, me refiero, por citar una medida, a que el transporte colectivo sea accesible para las personas con discapacidad. En lo que se refiere a las medidas de adaptación, es muy relevante la adecuación de espacios y, por ello, es esencial que exista una cooperación internacional para movilizar recursos y así apoyar un enfoque inclusivo de la discapacidad ante el cambio climático.

En este sentido, la Ley española de cambio climático, por ejemplo, se refiere en su artículo 14 a la movilidad sin emisiones, siguiendo las premisas establecidas por la Unión Europea, creando municipios con zonas de bajas emisiones, estableciendo medidas para fomentar desplazamientos a pie o en bicicleta, mejorando del uso de transporte público, fomentando del transporte eléctrico privado e impulsando la movilidad eléctrica compartida. Constatando que todas estas medidas son un acierto ya que están destinadas a una reducción importante de emisiones de gases de efecto invernadero que son los causantes del cambio climático, resultan deficientes en lo que respecta a las personas con discapacidad, una vez más. Resulta llamativo, como poco, que la Ley no haya hecho una mención expresa a las necesidades especiales que estas personas tienen en un ámbito tan básico como la movilidad.

El Plan de Adaptación al Cambio Climático también considero que ha sido otra pérdida de oportunidad para una política inclusiva hacia las personas con discapacidad, ya que no se les otorga un lugar destacado. Sólo se menciona que el enfoque basado en derechos humanos se integrará en todas las medidas de adaptación, promoviendo el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de todas las personas, especialmente aquellas más vulnerables.

Por otro lado, se establece que es necesario identificar los grupos vulnerables y su localización y desarrollar respuestas adaptativas socialmente justas. Estas diferencias de carácter social deben ser identificadas en los estudios de vulnerabilidad y consideradas en la definición de medidas de adaptación. Pero nuevamente, se tiene que presuponer que, dentro del colectivo de las personas más vulnerables, se encuentran las personas con discapacidad. Sin embargo, considero que no tiene que haber una presunción ni ser algo implícito, sino que tiene que existir una mención expresa a ellos en las medidas de adaptación, ya que requieren un tratamiento diferenciado y especializado, tal como se ha citado anteriormente.

Uno de los principios a destacar en el ámbito del cambio climático es el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, es decir, que cada Estado responda en función de su aportación al cambio climático, guardando equilibrio y proporción de acuerdo a las circunstancias de cada país y de las consecuencias, considerando también a los derechos de discapacitados.

Es evidente que el cambio climático nos afecta a todos y también hay que decir que todos somos a su vez responsables del mismo. Esta afirmación debe ser matizada porque hay que tener muy presente el principio citado, el cual pretende establecer diferencias en cuanto a los compromisos y obligaciones exigibles a cada uno de los países afectados e implicados en el cambio climático. De lo contrario, se cometerían injusticias con aquellos países que contaminan menos y que, en consecuencia, contribuyen en menor medida a la existencia de un cambio climático.

En concreto, este principio se fundamenta en la protección y salvaguarda de los países subdesarrollados, ya que emiten menor cantidad de emisiones por lo que contribuyen en menor medida a la existencia de un cambio climático y, asimismo, disponen de menos recursos para poder hacer frente a este fenómeno y a sus consecuencias adversas. Lo lógico es que cada país responda de acuerdo al grado de contaminación que ha aportado según sus características y necesidades y teniendo en cuenta los compromisos que ha adquirido.

Por ello, todos tienen un deber de no propiciar que el cambio climático se acreciente y un deber también de buscar medidas para mitigarlo. Sin embargo, hay que precisar que existe una diferencia de grado importante porque la cantidad de emisiones de los países desarrollados es muy superior a la de los países en desarrollo y, por ello, se establece que los países desarrollados deben tomar la iniciativa para combatir el cambio climático y sus efectos adversos e incluso, enumera de forma diferenciada las obligaciones distinguiendo claramente los países desarrollados de los subdesarrollados. En esta valoración, haciendo analogía de este principio, también tiene que tenerse en consideración lógicamente a las personas discapacitadas y a sus necesidades, aplicando igualmente esa necesaria y justa diferenciación.

La única referencia, aunque no expresa, que se hace en la Ley española de cambio climático es en el artículo 2, donde se alude a la protección de colectivos vulnerables, con especial consideración a la infancia. En esa referencia de colectivo vulnerable, se puede deducir que se incluye a las personas con discapacidad, pero hubiera sido recomendable una referencia concreta y expresa, tal como se ha hecho con la infancia. La discapacidad es

una realidad palpable y llama mucho la atención que, en un ámbito como el del cambio climático, que conlleva unas repercusiones muy perjudiciales en muchos sentidos y donde es más que evidente que ante un fenómeno meteorológico extremo las personas discapacitadas van a tener muchas más dificultades que una persona sin discapacidad, no haya hecho alusión a la especial consideración que deben tener las personas discapacitadas por ser claramente un colectivo vulnerable. La Ley no lleva a cabo una visión inclusiva, dejando de lado claramente a la discapacidad, siendo esto una carencia muy importante y absolutamente criticable.

La Ley a lo largo de su articulado menciona a los colectivos vulnerables y se refiere a la infancia o juventud y en ningún caso a las personas con discapacidad. Es más, cuando se cita el término vulnerable lo asocia con territorios, con especies vegetales, con poblaciones, con sectores socioeconómicos, con hábitats, pero en ningún caso con personas con discapacidad y resulta muy llamativo.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, puesto que con acierto, se plantean algunos de sus objetivos de forma inclusiva, tal es el caso del Objetivo 4 (educación de calidad), donde se exhorta a los Estados Miembros a que aseguren el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional, entre otras para las personas con discapacidad, o del objetivo 11 (ciudades y comunidades sostenibles) el cual prevé, entre otras cosas, la necesidad de asegurar el acceso a una vivienda digna, servicios y transporte y de proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos, en particular para las personas con discapacidad, o el objetivo 17 (Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible) donde se exhorta a los Estados Miembros a incrementar el apoyo para la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo a fin de aumentar la disponibilidad de datos desglosados en función de distintas variables, incluida la discapacidad.

Tristemente, la Ley española de cambio climático vuelve a resultar deficitaria, pero en este caso, me resulta más grave porque no recoge realidades distintas como es el tema de la discapacidad, algo que en muchas políticas sectoriales sí se ha integrado (educación, sanidad, deporte, cine, vivienda, urbanismo, etc.). La discapacidad es una realidad visible que ya lleva tiempo regulada como otras muchas realidades, no es algo tabú como podía ser en otro tiempo, sin embargo, la Ley no es que no lo regule en detalle, es que ni lo menciona. Se refiere como un cajón desastre a los colectivos vulnerables en general, aunque menciona expresamente a la infancia, y se supone que ahí están incluidas las personas con discapacidad. En mi opinión, no es, en absoluto, suficiente.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN FINAL

No quiero terminar este estudio con la impresión de que todo es una crítica negativa de la Ley. La regulación de una realidad siempre es un acierto porque como su nombre indica, se trata de regular o lo que es lo mismo, ordenar dicha realidad. En este sentido, es obligatorio hacer referencia a la normativa sobre cambio climático de las Comunidades Autónomas ya que, para empezar, son anteriores en el tiempo a la Ley estatal, con lo cual, eso ya es meritorio.

El cambio climático, por desgracia, es una realidad, no sólo española, sino mundial por lo que la existencia de normativa en todos los niveles territoriales es acertada. Y por supuesto, es trasladable a nuestro país. Así que, desde este punto de vista, es positivo.

Evidentemente, cualquier norma es mejorable y en lo que respecta a ésta, objeto de estudio, considero que se podría enriquecer si se apuntara hacia una mayor obligatoriedad en el cumplimiento de las medidas, mayor contundencia en las mismas, establecimiento de medidas sancionadoras y menos programas, planes y estrategias que pueden llegar a ser efectivos pero que se pueden quedar en instrumentos programáticos sin mayor alcance.

La realidad diaria nos demuestra la gravedad del cambio climático como el mayor problema ambiental, por lo que la norma que lo regule debiera ser acorde a esas circunstancias, regulando medidas serias para paliar los efectos tan perjudiciales del mismo.