

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS  
INTERNACIONALES Y  
COMPARADAS

Coordinación: BLANCA LOZANO CUTANDA

## Resumen de la primera parte: internacional y derecho comparado

BLANCA LOZANO CUTANDA

En el momento en que se escriben estas líneas (abril de 2020), la pandemia del coronavirus ha orillado toda preocupación ambiental que no vaya más allá de la garantía de continuidad de los dos servicios esenciales para la población: la gestión de los residuos y los servicios del agua. Las medidas de choque contra la enfermedad y, en particular, el confinamiento de la población, están teniendo un doble efecto sobre la protección ambiental: se han aplazado, por un lado, la adopción de decisiones y la implementación de políticas de protección ambiental, pero, por otro, el «repliegue humano» está teniendo por sí mismo efectos beneficiosos sobre el ecosistema, reduciendo el impacto de la actividad humana en la naturaleza y la emisión de gases de efecto invernadero.

Es pronto para aventurar cómo incidirá esta crisis sanitaria en la protección del medio ambiente una vez superada, y tampoco es el objetivo de este Observatorio, pero sí hay que tener en cuenta que, a nivel internacional, en el año 2019 apenas se produjeron avances en materia ambiental y, en particular, en la lucha contra el cambio climático. Hay que esperar, por ello, que, tras un primer momento de previsible postergación de cualquier medida que no tenga como efecto inmediato la reactivación económica, a medio y a largo plazo se refuercen los mecanismos internacionales para prevenir los riesgos globales, entre los que se incluyen -no ya como riesgos potenciales sino reales-, el cambio climático la contaminación o el agotamiento de los recursos naturales.

De un modo premonitorio, Rosa Fernández Egea resumió su aportación sobre los compromisos ambientales internacionales señalando que «el 2019 se caracteriza por ser un año de cierre de una década, con la vista puesta en la siguiente».

A lo largo del año tuvieron lugar Conferencias de las Partes (COP) de varios acuerdos multilaterales sobre medio ambiente con diversos logros, tales como: el Sistema del Tratado Antártico (adopción de la Declaración de Praga); la Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (cuadragésima reunión del Comité de Patrimonio Mundial en Bakú e inscripción de nuevos lugares); CITES (décimo octava COP de la Convención en Ginebra); la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (decimocuarta COP en Nueva Delhi); y el Protocolo de Montreal para la protección de la capa de ozono (trigésimo primera reunión en Montreal).

Sin embargo, el año 2019 quedó marcado por dos fracasos. En primer lugar, falló el intento de adoptar un instrumento internacional vinculante, el denominado «Pacto Mundial para el Medio Ambiente» en el que se pretendían recoger los principios del Derecho Internacional Ambiental y abordar la estructura para la gobernanza ambiental internacional. Pero no solo no prosperó la idea de contar con un instrumento vinculante, sino que la adopción de una decisión política fue aplazada hasta el año 2022.

Y, en segundo lugar, tampoco se consiguieron los principales objetivos de la vigesimoquinta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), la COP25 Chile-Madrid que, paradójicamente, se convocó con el lema «El momento de actuar».

El objetivo de esta cumbre, no demasiado ambicioso, era el de terminar de negociar algunos puntos que habían quedado pendientes en la anterior COP, celebrada en 2018 en Katowice (Polonia), para hacer operativo el Acuerdo París para el 2020: las orientaciones para aplicar el artículo 6 (sobre los mecanismos cooperativos de mercado y no de mercado), la revisión del Mecanismo Internacional el Varsovia sobre Pérdidas y Daños asociados a los impactos del cambio climático, y temas de financiación.

Pues bien, sólo se pudo avanzar en los dos últimos puntos. Así, el Mecanismo Internacional de Varsovia pudo equiparse con un «brazo de implementación», a través de una red de organismos que minimicen los riesgos de desastres y proporcionen asistencia técnica a los países más vulnerables al cambio climático, además de ampliarse el apoyo financiero para actividades de pérdidas y daños.

En cambio, no se logró avanzar en la regulación de los mercados de carbono, que se posterga hasta la COP26 que tendrá lugar en noviembre de 2020 en Glasgow. Si bien lo determinante es que los Estados apliquen políticas para reducir las emisiones globales con mayor celeridad, los mercados de carbono son un instrumento de flexibilidad importante para coadyuvar a este fin, como lo demuestra el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (EU ETS), que lleva funcionando con bastante éxito desde hace una década. Sin embargo, las reglas de aplicación de los mercados de carbono para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París plantean algunos problemas y controversias (fundamentalmente: cómo evitar la doble contabilidad de las reducciones de gases conseguidas y acordar si se computan o no los derechos existentes hasta ahora, procedentes del Protocolo de Kioto). Estas reglas debieron haberse cerrado en la COP24 de Katowice (Polonia) en 2018, y su nuevo retraso en Madrid es una mala noticia.

Pero, además, tampoco se logró en la COP25 reforzar la ambición en la reducción de emisiones de manera global. Solo ochenta y cuatro países de los ciento noventa y cinco que suscribieron el Acuerdo de París se han comprometido en Madrid a presentar objetivos de recorte de emisiones más ambiciosos en 2020. La retirada del Acuerdo de Estados Unidos y la ausencia hasta ahora de compromisos ambiciosos por parte de China, India y Rusia, pone en peligro el logro de los objetivos, pues estos países generan un 57% de las emisiones globales. Resulta esperanzadora, en cambio, la voluntad de liderazgo que sigue manifestando la Unión Europea y el serio compromiso de España, que esperamos que se vea reflejado pronto en la ley y en Plan Integrado de Energía y Clima (PNIEC) anunciados.

En efecto, como explica Dionisio Fernández de Gatta en su contribución, 2019 es un año clave en la política ambiental europea, pues en él se aprobó el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), que es el plan más ambicioso de la historia en materia medioambiental, tanto por los objetivos fijados como por la financiación prevista. Pero la Unión, además de aprobar este Pacto, que la situará en una posición de liderazgo mundial en materia ambiental, ha continuado con firmeza su política de acción por el clima, ha impulsado la reflexión sobre el desarrollo sostenible y la evaluación del VII Programa Ambiental, y ha adoptado actos jurídicos e informes sobre economía circular y capital natural, así como sobre evaluación de la legislación ambiental y seguridad nuclear.

Por lo que respecta a la ambición climática, la Unión Europea no solo está bien encaminada a cumplir su contribución prevista al Acuerdo de París (reducir las emisiones un 40% como mínimo en 2030), sino que se comprometió en este Pacto a proponer la primera «Ley del Clima» europea para consagrar con carácter vinculante el objetivo de alcanzar la neutralidad

climática (cero emisiones netas de GEI) en 2050, mediante la reducción de las emisiones y una mayor absorción de los GEI. Pues bien, cuando escribimos estas líneas, la Comisión ha presentado ya, el 4 de marzo de 2020, la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999». Permítasenos aquí señalar que uno de los países europeos que, ya en 2019, adoptó su «Hoja de ruta para la neutralidad carbónica» fue Portugal, manifestando una gran ambición ambiental en la lucha contra el clima como explica Amparo Sereno en su contribución sobre este país.

El *European Green Deal* previó también que la transición hacia la neutralidad climática va a requerir cuantiosas inversiones, y la Unión ya está avanzando en este sentido: en enero de 2020, la Comisión ha presentado la Comunicación sobre el «Plan de inversión sostenible en Europa. Plan de inversiones del pacto verde europeo» [COM (2020) 21 final], en el que se señala que «el Plan de Inversiones para una Europa sostenible movilizará, con cargo al presupuesto de la Unión y a sus instrumentos asociados, al menos un billón de euros en inversiones sostenibles durante la próxima década»; este Plan incluye un Mecanismo para una Transición Justa dirigido a garantizar que la transición hacia una economía climáticamente neutra se produzca de manera equitativa, con ayudas específicas para las regiones más afectadas.

No podemos dejar de destacar lo importantes que van a resultar estas inversiones para reactivar la economía tras el parón provocado por las medidas para combatir el COVID-19. El Pacto Verde Europeo ha llegado así en un momento especialmente propicio para dar el paso hacia una nueva estrategia «verde» de crecimiento, que va a suponer una profunda reforma del sistema energético y del modelo productivo de la Unión Europea, con una decidida apuesta por la economía circular y la protección y el uso sostenible de los recursos naturales.

Esta transición hacia una economía climáticamente neutra y circular brinda, además, la oportunidad de traducir la actividad económica sostenible e intensiva en creación de empleo, pues hay en los mercados mundiales un considerable potencial de desarrollo de tecnologías de bajas emisiones y de productos y servicios sostenibles; ofreciendo asimismo la economía circular un gran potencial de creación de actividades y nuevos puestos de trabajo. Así, por ejemplo, la Unión promoverá el desarrollo de productos tecnológicos «climate friendly», en especial en el ámbito energético (células fotovoltaicas, hidrógeno limpio, tecnología de captura y almacenamiento de Co<sub>2</sub>, etc.), e impulsará el plan estratégico de baterías y el empleo de nuevas tecnologías digitales (inteligencia artificial, G5, internet de las cosas, etc.).

Por otro lado, en sectores tradicionales como la construcción, esta transición exige un uso eficiente de la energía y de los recursos que se va a traducir en una «oleada de renovación» de edificios públicos y privados a partir de 2020, lo que, además de reducir la factura energética, puede ayudar a revitalizar el sector de la construcción y brindar una oportunidad para apoyar a las pymes y al empleo local.

Por lo que respecta a los recursos naturales, el Pacto Verde considera que los ecosistemas aportan servicios esenciales, como alimentos, agua dulce y aire puro y cobijo, palian las catástrofes naturales, plagas y enfermedades y ayudan a regular el clima, por lo que la Comisión presentará en 2020 una nueva Estrategia sobre Biodiversidad, que establecerá objetivos y compromisos para atajar las causas principales de la pérdida de biodiversidad en la Unión, aumentará la cobertura de zonas terrestres y marítimas protegidas en la Natura 2000, ofrecerá propuestas para hacer más ecológicas las ciudades europeas, incluyendo la posibilidad de elaborar un plan de recuperación de la naturaleza, y estudiará cómo aportar financiación para ayudar a los Estados Miembros en la consecución de estos objetivos.

Hay que señalar también el papel crucial que ocupa en el *European Green Deal* la denominada «economía azul», esto es, el reconocimiento de los mares como una fuente de riqueza que permite, además aliviar las demandas sobre los recursos de la tierra y atajar el cambio climático, pues los océanos tienen un importante papel en su mitigación del cambio climático y en la adaptación al mismo, mejorando el uso de los recursos acuáticos y marinos y, por ejemplo, fomentando la producción y el uso de nuevas fuentes de proteínas.

Finalmente, en el marco del Pacto Verde la Comisión se compromete a presentar en 2020 la propuesta de VIII Programa de Acción en materia de medio Ambiente, y con ello la Política Medioambiental de la UE para el futuro. Para ello, la Comisión adoptó, el 15 de febrero de 2019, el Informe sobre la evaluación del VII Programa. En el análisis de la evaluación de las acciones relacionadas con los objetivos prioritarios fijados por el VII Programa, se concluye que se ha avanzado más en las acciones relacionadas con el relativo a conseguir una economía hipocarbónica y menos en las relacionadas con la protección de la naturaleza, el medio ambiente y la salud, y la integración.

En el plano normativo, destaca la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio, sobre la reducción del impacto de ciertos productos de plásticos en el medio ambiente (conocida como Directiva SUP por el acrónimo en inglés de Single Use Plastics Directive). La principal finalidad ambiental de la directiva es la de prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular en el mar, así como fomentar la transición hacia una economía circular con productos y materiales innovadores y sostenibles. La

Directiva, que deberá ser transpuesta por los Estados antes del 3 de julio de 2020, es ambiciosa: enuncia una serie de productos de plástico a los que se deberán aplicar distintas medidas, que incluyen desde la reducción de su consumo a su total prohibición, pasando por la información al consumidor sobre la gestión de los residuos o la introducción de un régimen de responsabilidad ampliada del productor.

Por lo que respecta a los Tribunales europeos, Omar Bouazza resume varias Sentencias del Tribunal de Estrasburgo, entre las que cabría destacar la recaída en el caso Cordella y otros c. Italia, relativo a la contaminación producida por la planta industrial ILVA. El TEDH, si bien reconoce que Italia ha adoptado normas para poner fin al daño ambiental, considera que, debido al retraso en su ejecución, ha puesto en riesgo la salud de los demandantes, por lo que declara que el Estado italiano ha vulnerado el artículo 8 del Convenio. ILVA es el mayor complejo de siderurgia ambiental europeo y fuente de muchos problemas y conflictos ambientales; se da así la circunstancia de que, en relación a esta planta industrial, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró, en una Sentencia de 31 de marzo de 2011, que la República italiana había incumplido las obligaciones que le imponía la Directiva 2008/1/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. En relación a las Sentencias del Tribunal de Luxemburgo, Carmen de Guerrero da cuenta en su análisis de las numerosas sentencias recaídas en materia de residuos, que abarcan cuestiones diversas relativas a su concepto, a su traslado y a su tratamiento. Cabe destacar, asimismo, por su novedad, la Sentencia de 19 de diciembre de 2019, que resolvió una cuestión prejudicial planteada por un Tribunal alemán en la que se preguntaba si el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea permite o, incluso, obliga al tribunal nacional a imponer un arresto coercitivo cuando se produzca una negativa persistente de una autoridad nacional a cumplir una obligación clara, precisa e incondicional derivada de una Directiva europea (así lo pretendía la ONG recurrente en la instancia frente a los reiterados incumplimientos de la región de Baviera de la Directiva de calidad del aire, a pesar de las reiteradas multas coercitivas impuestas). El TJUE concluye que, si bien el citado precepto no se opone a que el Tribunal nacional pudiera imponer un arresto coercitivo en estos casos, para ello sería necesario que existiera una base legal en el derecho interno suficientemente precisa y previsible en su aplicación y añade que, en cuanto limitación del derecho a la libertad, esta medida debería respetar el principio de proporcionalidad que garantiza el art. 52 de la Carta.

Además de las contribuciones sobre los avances que han tenido lugar en 2019 a nivel internacional y europeo, varios profesores han resumido los principales hitos ambientales de sus países. Como elemento repetido en la crónica de los países representados en esta edición destaca la importancia creciente que ocupa la «economía circular», actualmente centrada en una

gestión de residuos sostenible, basada en el reciclaje y la reutilización, así como en políticas energéticas que potencian las energías renovables, la eficiencia y la generación de energía descentralizada. Se trata de abordar la legislación ambiental con una nueva perspectiva, que pone el foco más en el fomento y la reconversión económica que en la tradicional intervención policial y ordenancista (si bien ésta última continúa siendo necesaria).

En Italia, José Luis Bermejo Vera destaca, este sentido, la «ley de la green economy» (Ley 22/2015), una norma omnibus que contiene un paquete de medidas muy diversas orientadas a la simplificación y la promoción de la utilización de los recursos y a la sostenibilidad ambiental, con la previsión de incentivos para premiar los comportamientos virtuosos de consumidores, productores e instituciones. En el mismo sentido, en Costa Rica Aldo Milano destaca la Ley No. 9786, Ley para combatir la contaminación por plástico y proteger el ambiente.

Por último, entre los casos jurisprudenciales destacados en Derecho comparado, puede reseñarse en 2019 el caso «Quintero Puchuncaví» en Chile, del que da cuenta Rosa en su contribución Fernanda Gómez, en el que se pone de manifiesto la actitud cada vez más proactiva de los Tribunales en la defensa de la salud y el medio ambiente.