

Revista Aranzadi de Derecho Ambiental

Año 2021

48 (Enero-Abril)

Tribuna

Tribuna

1 Legislar sobre cambio Climático^{*)}

Legislating on climate change

ANTONIO EMBID IRUJO

Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Zaragoza

ISSN 1695-2588

**Revista Aranzadi de Derecho Ambiental 48
Enero - Abril 2021**

Sumario:

- I. Introducción. La necesidad de una acción legislativa
- II. Una pequeña historia del proyecto de Ley de cambio climático y transición energética
- III. El contenido, a grandes rasgos, del proyecto de Ley. ¿Eso es legislar sobre cambio climático? una Ley necesariamente incompleta como una de sus características esenciales
- IV. Legislar en un marco europeo y con vistas a la evolución de la problemática mundial
- V. Se legisla contra el cambio climático antrópico aun sin Ley del cambio climático: el real Decreto-Ley 23/2020 contiene preceptos que se encuentran en el proyecto de Ley
- VI. Legislar sobre cambio climático implica tener plena conciencia de que se hace en un marco muy acusado de incertidumbres. el caso de la captura, transporte y almacenamiento de dióxido de carbono
- VII. Legislar sobre cambio climático en un marco de paradojas: los casos de la energía nuclear y la difusión del cultivo de la marihuana
- VIII. ¿La legislación sobre cambio climático es muestra de una política ambiental o de una política económica?
- IX. Cooperar decisivamente a la lucha contra el cambio climático antrópico sin legislar

Fecha recepción original: 17 de Enero de 2021

Fecha aceptación: 7 de Febrero de 2021

I. INTRODUCCIÓN. LA NECESIDAD DE UNA ACCIÓN LEGISLATIVA

Como es tradicional desde hace ya bastantes años, acaba de aparecer al comienzo de la segunda quincena de enero el Informe de Riesgos Globales (*The Global Risks Report 2021*, 16th Edition) que el *World Economic Forum* publica y presenta con ocasión del ya tradicional Foro de Davos que en esta ocasión se ha celebrado de manera telemática y sin gran trascendencia pública.

Este Informe, que se forma con las respuestas a las preguntas que se formulan a personas e instituciones relevantes sobre riesgos a distintos niveles (económicos, ambientales, sociales, temporales, de cualidad etc...) señala este año 2021 a los fracasos sobre la acción climática (*climate action failure*) en segundo lugar en el *top ten* de los riesgos por probabilidad, tras los fenómenos climáticos extremos (*extreme weather*) mientras que en el caso del *top ten* de los riesgos por impacto aparecen en primer lugar, parece obvio decirlo en la actual situación, las enfermedades infecciosas (*infectious diseases*) pero tras ellas, inmediatamente otra vez los fracasos de la acción climática¹⁾. No se trata, como en otras ocasiones, de señalar al cambio climático como riesgo sino, en su lugar, al fracaso de la acción sobre el clima, lo que, creo, permite percibir claramente la conciencia extendida de que la acción ha comenzado ya (a múltiples niveles) y que es el fracaso de la misma –y no el cambio climático en sí– lo que se constituye como riesgo. Pero si se trata de seguir profundizando en el ámbito de los riesgos ambientales, también es necesario referirse al daño ambiental causado por los humanos (*human-made environmental damage*) que aparece en tercer lugar en los riesgos por probabilidad y en el sexto en el ranking del impacto (vid. la p. 12 del informe)²⁾ lo que creo que conecta claramente con la problemática de un cambio climático antrópico.

Los datos que se acaban de indicar son el adecuado pórtico para la pequeña reflexión que pretendo realizar en estas páginas. Puesto que si se trata de “actuar” en el ámbito del cambio climático parece claro que, al menos en los países que se orientan bajo los primas del Estado de Derecho, eso deberá comenzar por tener un marco jurídico claro de actuación, o sea una Ley sobre cambio climático, máxime una vez que se cuenta con instrumentos de derecho internacional que con más o –sobre todo– menos precisión señalan compromisos, direcciones y límites que no se pueden transgredir en el mal camino del calentamiento global que se lleva hasta ahora³⁾. Una Ley que señale direcciones pero límites también que no se pueden transgredir. En suma, que encauce la iniciativa privada y señale directrices para la actuación pública. Que concrete la voluntad del pueblo soberano, ejercida a través de sus representantes en una materia en la que la humanidad arriesga de forma acusada su futuro.

Y ciertamente si se mira desde esta perspectiva la panorámica mundial se podrá observar que son decenas los países que han elaborado y aprobado una Ley de cambio climático⁴⁾ y también decenas los que, en este momento, conocen un Proyecto de Ley sobre el particular. Ese es el caso de España que intenta conseguir con una Ley estatal sobre cambio climático colmar las evidentes limitaciones que un proceso exclusivamente autonómico, como fue el que se inició con las leyes de Cataluña, Andalucía e Illes Balears, tiene y que el TC ya señaló en su Sentencia 87/2019 donde llevó a cabo una lectura centralizadora –y, en mi opinión, sustancialmente correcta– del reparto competencial y, por tanto, de las responsabilidades en esta materia.

II. UNA PEQUEÑA HISTORIA DEL PROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Efectivamente España, como Estado, no cuenta todavía con una Ley de cambio climático y solo en el plano legislativo se pueden señalar los antecedentes autonómicos que mencionaba al final del anterior punto lo que no quiere decir, obviamente, que no se hayan iniciado, y hace tiempo, acciones públicas (y privadas) en ese sentido tal y como se demostrará a lo largo de este comentario.

Pero no existe a nivel estatal todavía esa Ley pese a que hubo con anterioridad distintas iniciativas que no alcanzaron un final feliz⁵⁾. Un paso adelante en esa dirección fue la votación en el Congreso el 17 de septiembre de 2019 de una declaración sobre emergencia climática, lo que aconteció con un Anteproyecto de Ley de cambio climático y de transición energética de 20 de febrero de 2019 sometido a información pública. El Gobierno de coalición recién formado proclamó tal emergencia climática en la reunión del Consejo de Ministros de 21 de enero de 2020

siendo una consecuencia de la misma el compromiso de presentación de un proyecto de Ley sobre cambio climático en los cien primeros días de Gobierno con un contenido que se esbozaba también en esta declaración y del que destacaba la garantía de alcanzar las emisiones netas cero no más tarde de 2050, impulsando para ello un sistema eléctrico 100% renovable, un parque de turismos y de vehículos comerciales con emisiones de 0 gramos de CO₂ por Kilómetro, un sistema agrario neutro en emisiones de CO₂ equivalente, y un sistema fiscal, presupuestario y financiero compatibles con la necesaria descarbonización de la economía y de la sociedad.

El Proyecto de Ley se presentó efectivamente en mayo de 2020 (vid. BOCG-CD Serie A, núm. 19-1, de 29 de mayo de 2020, el Gobierno lo envió al Congreso el 19 de mayo de 2020), es decir ya en el final de la primera ola de la pandemia presentándose solamente una enmienda a la totalidad de devolución por el Grupo Parlamentario VOX. Su debate tuvo lugar el 14 de julio de 2020 (vid en DSCD, núm. 34, del año 2020) y concluyó con una votación sobre ella que solo contó con 53 votos a favor (los del grupo parlamentario enmendante) y 294 en contra. No hubo abstenciones.

Las anteriores cifras demuestran una clara voluntad de la Cámara para que el país cuente con una Ley de cambio climático con independencia, claro está, del amplio número de enmiendas parciales presentadas tanto por el enmendante a la totalidad como por los grupos que rechazaron la enmienda (vid. las enmiendas parciales en BOCG-CD, serie A, núm. 19-2 de 28 de octubre de 2020). Pese a ello no se avanzó en el resto del año en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley concluyéndose las referencias de 2020 con la adopción por la Mesa del Congreso de los Diputados de un acuerdo para que el Proyecto de Ley se tramite por el procedimiento de urgencia (conviene recordar la publicación del Proyecto en el diario oficial parlamentario el 29 de mayo de 2020, casi siete meses antes) remitiendo tal acuerdo a la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico (vid. el acuerdo sobre la urgencia en BOCG-CD serie A, núm. 19-3, de 11 de diciembre de 2020). Hasta el momento de cerrar este trabajo (31 de enero de 2021) no tengo noticia de que la declaración de urgencia haya sido seguida por algún tipo de tramitación, documento, informe etc... Hay que confiar en que ello sucederá pronto, una vez transcurridas las habituales vacaciones parlamentarias del mes de enero (siempre es conveniente descansar, sobre todo después del agobio sobrehumano de tramitar nada menos que once leyes).

Parece evidente, tras todo lo anterior, que el Congreso de los Diputados no se ha tomado excesivamente en serio la tramitación de un Proyecto de Ley que, como Anteproyecto, se hizo público el 20 de febrero de 2019 y que se publicó como Proyecto de Ley el 29 de mayo de 2020. No hay que dar más trascendencia a este hecho que es, por otra parte, plenamente congruente con la consideración del Parlamento en España como una institución claramente subordinada al Ejecutivo y con una orientación propagandística y declamatoria, sustancialmente, que pesa mucho más que la legiferante. Eso ya ha sido resaltado muchas veces desde hace años con la mera consideración del número de Decretos-leyes que aprueban los sucesivos Gobiernos siendo la gran mayoría de ellos usualmente ratificados por un Parlamento dócil, con evidente pereza (o incapacidad) para emprender actuaciones normativas. Obsérvese que durante 2020 han sido 39 los Decretos-leyes aprobados mientras que solo se han concluido 11 Leyes. Esto es solamente una constatación que debería llevar a más amplias reflexiones sobre el sistema de gobierno real existente en España que, con estas premisas, se asemeja mucho más a uno presidencialista que a uno parlamentario, que es, por cierto, el diseñado por la Constitución. Cabe el consuelo, pequeño consuelo, de constatar que en 2020 el Parlamento ha conseguido aprobar, por fin, una Ley de Presupuestos Generales del Estado (es la Ley 11/2020⁶⁾, cosa que merece plácemes por el largo tiempo en que esto no había sucedido, aunque sea previsible el amplio número de modificaciones (y la escasa capacidad de realización práctica que tiene la mayor parte de las variables con las que ha sido elaborada esta Ley dada la situación de muy fuerte crisis económica existente⁷⁾ que, de seguro, sufrirá.

III. EL CONTENIDO, A GRANDES RASGOS, DEL PROYECTO DE LEY. ¿ESO ES LEGISLAR SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO? UNA LEY NECESARIAMENTE INCOMPLETA COMO UNA DE SUS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES

No es mi objetivo, ni tampoco es apropiado para el lugar de la Revista donde estas breves

reflexiones ven la luz, llevar a cabo una descripción detallada de un Proyecto de Ley como el que me ocupa ahora. Creo, más bien, que para las finalidades que persigo es suficiente con una enumeración general de sus principales contenidos, como en una suerte de panorámica de altura, a vista de dron.

En esos términos me parece que lo más notable en su contenido es; a) La fijación, periodificada, de objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; b) El favorecimiento de la producción y consumo de las energías renovables; c) La adopción de claros límites en el uso de hidrocarburos, comenzando por la prohibición de exploración, investigación y otorgamiento de concesiones; d) La inserción del cambio climático en variadas políticas sectoriales; e) La modificación en diversas formas de la legislación del sector eléctrico y f) La previsión de muy diversos instrumentos de desarrollo y hasta de concreción de las políticas en ocasiones levemente anunciadas en el Proyecto de Ley.

Me fijo ahora singularmente en esta última característica. Es común en la mayor parte de las Leyes la remisión a su desarrollo reglamentario y también, en muchos casos, a instrumentos de planificación administrativa sobre los cuales se hace un diseño más o menos pormenorizado y, sobre todo, se regula su elaboración. Pero en el caso de las Leyes de cambio climático (hablo en plural porque ello es característica general de diversas Leyes que ya están vigentes en muchos países, no solo del Proyecto de Ley español) esa remisión a futuros instrumentos es mucho más intensa hasta el punto de que tiene que señalarse como una característica propia del Proyecto de Ley español. Es por eso que he incorporado al título de este punto la mención a que nos encontraríamos ante una Ley “incompleta” y que esa característica debería considerarse como un rasgo esencial de este texto.

Porque, efectivamente, la lectura sosegada y pausada del Proyecto de Ley desde la perspectiva que indico de las remisiones, llega a producir una sensación de auténtica angustia (y de un cierto caos también) si se piensa en los variadísimos encargos que se realizan a las Administraciones Públicas (sobre todo a la estatal, pero no solo a ella) surgiendo la duda continuamente –en muchas ocasiones, casi la certeza– de si habrá capacidad para cumplir esta auténtica miríada de encargos.

En ese sentido tendríamos que comenzar apreciando las variadas remisiones reglamentarias: una general (que se contiene en la disposición final undécima del Proyecto de Ley) y otras varias parciales y para cuestiones concretas. Son, al menos, éstas: sobre energías renovables y eficiencia energética las remisiones de los arts. 6.2 y 7.2; para objetivos de suministro de biocarburantes en el transporte aéreo, el art. 11.2; la llamada al Real Decreto para establecer el listado de instalaciones de suministro de combustibles y carburantes en el ámbito del art. 13 dedicado a la instalación de puntos de recarga eléctrica; las obligaciones específicas para el Código Técnico de la Edificación que exigen su modificación en el art. 13.8; la reglamentación del Comité de Expertos de Cambio Climático y Transición Energética en el art. 33.2 y la reglamentación de las medidas garantizadoras de la coordinación, seguimiento, evaluación, publicidad, informe y notificación a la Comisión Europea y a otras instancias internacionales de datos sobre cambio climático, art. 36.1⁸⁾...

Esto en el plano de las remisiones reglamentarias, pero mucho más interesantes, por básicas en el Proyecto de Ley, son las remisiones a la planificación. Dentro de estos Planes hay que considerar por su importancia estos dos:

A) El *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima* que se regula en el art. 4. Se trata de una referencia común a los diversos países miembros de la UE porque enlaza con una exigencia del derecho europeo⁹⁾ y su contenido es controlado por la propia Comisión. España ha presentado ya su Plan para supervisión. El art. 4 señala que deberá ser aprobado por Real Decreto por el Consejo de Ministros indicando, muy sucintamente, su contenido, en claro contraste con su carácter auténticamente fundamental para la lucha contra el cambio climático antrópico.

B) El *Plan Nacional de adaptación al Cambio Climático*, al que se refiere el art. 15 con mayor extensión que el anterior y que se define como “el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España”.

Será, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico por lo que no parece que alcanzaría naturaleza jurídica normativa frente al anterior que, inicialmente, sí parece que podría tenerla.

Pero a la par que estos Planes está la referencia a variados documentos que tienen la característica común de ser denominados “Estrategias” y son los siguientes:

A) La *Estrategia de descarbonización a 2050* (art. 5).

B) La *Estrategia del Agua para la Transición Hidrológica* (art. 17).

C) La *Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático* (art. 18.2).

D) La *Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración ecológicas* (art. 21.1).

E) La *Estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático* (art. 21.2).

F) La *Estrategia de Transición Justa* (art. 24)¹⁰.

G) La *Estrategia de Financiación Climática Internacional* (disposición adicional tercera).

Amplio número de estrategias cuya naturaleza jurídica no es siempre muy clara. En algunos casos se dice que son instrumentos de planificación (la de descarbonización, o la de transición hidrológica). Otras son un “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 que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a trabajadores y territorios en dicha transición” (de esa manera críptica se define a la Estrategia de transición justa).

Unas Estrategias se dice que serán aprobadas por Real Decreto (la de Descarbonización), otras por acuerdo del Consejo de Ministros (la de la Transición Hidrológica o la de Financiación Climática Internacional). Unas parece que son un fin en sí mismo y sus efectos se agotan en su existencia; otras tienen como objetivo servir como de “puente” para propiciar la aparición de otros documentos (los convenios de transición justa, art. 25, que seguirán a la Estrategia de Transición Justa).

Quiere ello decir que es asaz complicado hacer un tratamiento conjunto de todos estos textos que, al margen de su específico contenido a veces muy desarrollado y otras no tanto, no tienen en común mucho más que su denominación, “Estrategia”, pero que en cualquier caso y por el espacio que se les dedica, son muy importantes en el diseño y, sobre todo, la funcionalidad futura del Proyecto de Ley que cumple claramente las premisas del calificativo de norma “incompleta”.

Pero esto no es más que el inicio en esa “estrategia” (¿vale la palabra aquí?) de continuas remisiones pues a las ya mencionadas deben adicionarse otras manifestaciones de la voluntad de inserción del cambio climático en multitud de políticas sectoriales:

A) En diversos instrumentos en relación a la biodiversidad: *Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (art. 21.1).

B) El mandato a los *Planes municipales de ordenación urbana* de que incorporen medidas de mitigación para reducir emisiones derivadas de la movilidad (art. 12.4).

C) El mandato a los *Planes Hidrológicos* para que se adapten a las directrices y medidas que se desarrollen en la Estrategia del Agua para la Transición Ecológica.

D) Y al margen de esto la fijación de muchas obligaciones para los planes hidrológicos (y la gestión

del agua) que son independientes de la Estrategia (art. 17.3).

E) Directrices para la *Planificación y gestión del medio marino* (art. 18).

F) Igual para los *planes y gestión territorial y urbanística* (art. 19).

G) Igual para la *seguridad alimentaria* (art. 20).

H) Fijación de directrices para las *Estrategias Españolas de Ciencia y Tecnología y de Innovación y los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación* (art. 32).

Y multitud de llamadas dirigidas a adoptar medidas por todas las administraciones que renuncio a enumerar aquí pues se encuentran prácticamente en todos los artículos (sin precisar si los correspondientes acuerdos se deberán adoptar por reglamento, acuerdo o de otra forma).

Y junto a ello es también constante la previsión de que las Administraciones (y también algunas entidades privadas) deben realizar periódicamente informes en múltiples sectores (cada año, cada dos años...). Un reto impresionante para la Administración española en su conjunto. Personalizo aquí esta saga de referencias en el Informe que el Comité de Expertos de Cambio Climático y Transición Energética (una significativa previsión organizativa del Proyecto de Ley) tiene que elaborar anualmente y remitir al Congreso de los Diputados para su debate con la participación del Gobierno (art. 33).

Pero aún falta un último apunte muy adecuado para considerar, ahora de forma negativa: el Proyecto de Ley de cambio climático no conoce un capítulo de infracciones y sanciones. Nadie puede ser sancionado si no respeta las prescripciones que el texto contiene. Si alguna sanción puede derivarse, será por la comisión de una infracción presente en otra Ley de las relacionadas con el Proyecto y por motivos sobre los que, en principio, me cuesta imaginar tipos concretos y éxito final en tales procedimientos. Creo que es ésta una constatación relevante para entender la naturaleza del Proyecto de Ley.

Resumiendo: es asombroso el conjunto de remisiones reglamentarias, encargos a instrumentos de planificación y de otro tipo, necesidad de realización de informes y compromisos, en general, del más variado tono que contiene el Proyecto de Ley. Uno estaría tentado a pensar que debería surgir una organización especial (no solo en el ámbito de la Administración estatal) para dar cumplimiento a toda esta amplísima lista de compromisos y ello con su correspondiente dotación presupuestaria, claro está. Ese es un aspecto importante (nada baladí para los acostumbrados a presenciar brindis al sol en materias menos significativas de la que tratamos) pero sobre el que, obviamente, no puedo precisar más debiendo concluir llamando la atención sobre la tarea pendiente que podría decirse, sin exagerar ni minusvalorar el calificativo, que es la verdadera lucha contra el cambio climático. Un conjunto de instrumentos cuyo contenido se deberá dilucidar en procedimientos variadísimos que serán objeto de las consabidas pugnas competenciales a que tan acostumbrados estamos. En suma, nos encontramos ante una Ley incompleta que deberá completarse en un camino inacabable de procedimientos y actuaciones que, sin duda, marcará el devenir de la Administración española para las próximas décadas.

IV. LEGISLAR EN UN MARCO EUROPEO Y CON VISTAS A LA EVOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA MUNDIAL

Esa futura Ley española de cambio climático y transición energética habrá de desarrollar su vida en un contexto de derecho europeo vinculante en gran parte de sus decisiones y sin perder de vista, ni por un momento, la evolución de la problemática mundial en estas cuestiones. Precisamente este último aspecto podrá cobrar decisiones relevantes en la próxima COP a celebrar en Glasgow en noviembre de 2021 (tras el salto del 2020 sin COP) aun cuando un tiempo antes, el 22 de abril de 2021, si todo va como está previsto, tendrá lugar una importantísima reunión de líderes mundiales convocada por el nuevo presidente estadounidense Biden que creo que con esta significativa reunión quiere simbolizar de manera muy gráfica la vuelta de Estados Unidos al Acuerdo de París.

Y qué decir de la panorámica europea. Desde el inicio del mandato de la Presidenta de la Comisión (Ursula von der Leyen) ésta dejó claro en su discurso del 16 de julio de 2019, que la lucha contra el cambio climático (y el feminismo) iba a ser la línea directriz de su gestión durante los cinco años de su presidencia. A esos efectos explicitó que Europa sería un continente neutral en términos de clima en 2050 y se comprometió a reducir las emisiones de CO₂ para 2030 en un 50 o 55%¹¹). A estos fundamentales retos sumó la conversión del Banco Europeo de Inversiones en un banco climático en parte, la inversión de un billón de euros en la próxima década, el establecimiento de un impuesto sobre el carbono en frontera y un fondo de ayuda a las regiones más afectadas por la transición energética.

Quiere todo ello decir que la vida de la futura Ley deberá estar muy relacionada con la evolución de la política de la UE¹²) y el desarrollo mundial de la lucha contra el cambio climático (la verdadera globalización es el cambio climático, como expresa uno de los pensadores españoles más originales, con doctrina propia, como es Ramón Folch) y que, por tanto, hay que contar con modificaciones de la Ley o, más probablemente en cuanto esos serán los instrumentos de acción directa reales, de los Reglamentos, Planes o Estrategias que he señalado en el punto anterior. No auguro, por tanto, mucha estabilidad a las medidas que se adopten que serán dependientes de la prueba del algodón constante sobre su eficacia y, sobre todo, de los compromisos decididos y prácticos de los grandes países (los grandes contaminadores) en esta dirección. Dicho de otra forma, la acción de España y hasta de la misma Europa en la lucha contra el cambio climático puede hasta pasar desapercibida, en sus benéficos efectos, si no hay generalización de los esfuerzos, lo que, aunque se desea, no puede asegurarse en este momento.

V. SE LEGISLA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO ANTRÓPICO AUN SIN LEY DEL CAMBIO CLIMÁTICO: EL REAL DECRETO-LEY 23/2020 CONTIENE PRECEPTOS QUE SE ENCUENTRAN EN EL PROYECTO DE LEY

Es necesario legislar sobre cambio climático pero las medidas para luchar contra él no deben, necesariamente, estar en una Ley de cambio climático como la proyectada en España o en sus múltiples instrumentos dependientes sino que, aun figurando en el mismo, se pueden anticipar por otro instrumento normativo o figurar en Leyes de otra naturaleza.

Un ejemplo bien curioso de lo que indico se encuentra en el Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. Un ejemplo bien curioso, digo, porque el consabido Real Decreto-Ley 23/2020 contiene una serie de preceptos que se habían incorporado poco menos de un mes antes al Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética publicado en el diario oficial del Congreso, lo recuerdo, el 29 de mayo de 2020.

Pues bien, sin esperar a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley y, sin duda, por los motivos de extraordinaria y urgente necesidad (el fundamento constitucional de los Decretos-Leyes) que aparecieron el 23 de junio, pero que no lo eran el 29 de mayo, el Real Decreto-Ley 23/2020 contiene varias modificaciones de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre](#), del Sector Eléctrico que se encuentran en el Proyecto de Ley. Consúltense, así, las disposiciones finales primera, tercera y cuarta del Proyecto de Ley a efectos de advertir cómo buena parte de su contenido ya es derecho vigente al encontrarse un texto idéntico en el [art. 4](#) del Real Decreto-Ley 23/2020. Es claro, entonces, que a menos que se trate de llevar a cabo nuevas modificaciones sobre lo ya modificado por el Real Decreto-Ley 23/2020, todos estos preceptos deberán desaparecer del texto definitivo convertido en Ley.

Se ha legislado, entonces, sobre cambio climático con anticipación a la aparición de la Ley. Lo que, evidentemente, no es un defecto jurídico insuperable sino que está claramente en la línea de las reflexiones ya realizadas sobre los papeles del Ejecutivo y del Legislativo en el actual sistema de gobierno.

VI. LEGISLAR SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO IMPLICA TENER PLENA CONCIENCIA DE QUE SE HACE EN UN MARCO MUY ACUSADO DE

INCERTIDUMBRES. EL CASO DE LA CAPTURA, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DE DIÓXIDO DE CARBONO

La rúbrica de este punto me parece elemental y, además, cada día de mayor actualidad y constatación. Hay un problema general, creo, de comprensión de lo que significa cambio climático y unido a él, las lógicas vacilaciones y errores en la adopción de medidas para revertir el cambio climático antrópico.

Jurídicamente el problema general está muy bien resuelto puesto que la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992, cuando procedió a la definición de cambio climático en su art. 1.2, lo hizo de una manera prudente y ecuaníme. Creo que vale la pena recordar el contenido de este precepto:

“Por ‘cambio climático’ se entiende un cambio del 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”.

Pero, a partir de la acción humana, evidente, sobre el cambio climático¹³⁾ ese “sumarse” a la variabilidad natural del clima (que es una constante histórica como es bien conocido) permite plantear preguntas como éstas: ¿Qué porcentaje de las variaciones que se observan en los tiempos actuales son resultado del cambio climático antrópico en estricto sentido y cuál es, sin embargo, el resultado de la variabilidad natural del clima? ¿Quién tiene respuesta para una cuestión muy correctamente planteada por la Convención de 1992?

La pregunta no es ingenua ni tampoco la respuesta –si es posible darla– podría serlo. Porque esa respuesta marcaría ineludiblemente la idoneidad de las medidas que se intentan para mantener el calentamiento actual en la raya de 1’5 grados de aumento que es el objetivo del Acuerdo de París.

Y en el plano de lo particular podrían mencionarse variados hechos demostrativos del suelo nada firme que se pisa en estas cuestiones pero prefiero centrarlos únicamente, por la base jurídica que a esos efectos puede plantearse, en el tema, para mí testigo de lo que indico, de la captura, transporte y almacenamiento de carbono.

En el ámbito del derecho europeo el tema que señalo fue objeto de la [Directiva 2009/31/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican una serie de Directivas (de prescindible cita aquí). Tal Directiva fue objeto de transposición en España mediante la [Ley 40/2010, de 29 de diciembre](#), de almacenamiento geológico de dióxido de carbono y la misma mereció, como es habitual entre nosotros, varias impugnaciones de CCAA que dieron lugar a tres Sentencias del TC mediante las que se desestimaron los recursos contra tal Ley¹⁴⁾.

Esta técnica en la que tantas esperanzas estaban depositadas (basta leer la amplísima documentación que apareció con motivo de la Directiva supra nombrada) y que tanto jaleo jurídico (competencial) generó entre nosotros, está hoy completamente abandonada: no existe una sola instalación en el planeta dedicada a la captura, transporte y almacenamiento de carbono ni se le espera y desde luego no es ni mencionada en el Proyecto de Ley español¹⁵⁾. Probablemente nació a impulsos de la industria energética del petróleo y del carbón para prolongar la vida de centrales basadas en esos minerales, pero se tropezó con inconvenientes económicos (la captura es carísima) y técnicos (el almacenamiento presenta riesgos evidentes de fugas, como sucede con el *fracking*, prohibido, por cierto, por el Proyecto de Ley que tratamos) así como con la decisión, basada en otras causas que luego referiré (punto 9), del cierre de las centrales térmicas en el caso de nuestro país.

Este hecho, que aquí denomino incertidumbre, va a ser complemento natural de la lucha contra el cambio climático y, por tanto, también de las iniciativas jurídicas sobre el mismo.

VII. LEGISLAR SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO EN UN MARCO DE PARADOJAS: LOS CASOS DE LA ENERGÍA NUCLEAR Y LA DIFUSIÓN DEL CULTIVO DE LA

MARIHUANA

Cualquier norma sobre cambio climático se plantea en primer lugar y como objetivo preferente la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero. Así lo hace el Proyecto de Ley español (en su art. 3) que, como he señalado, probablemente deberá ser modificado para adecuar su texto a las nuevas directrices europeas adoptadas en diciembre de 2020 siguiendo el camino que la presidenta de la Comisión ya exhibió en su discurso de investidura. Eso es algo natural y que se corresponde con la naturaleza del análisis que ha conducido con una gran generalidad a la mayor parte de los científicos que estudian la materia y desde luego a los que suscriben los periódicos informes del IPCC.

Ahora bien, no puede dejar de señalarse en ese sentido que existe una cierta contradicción en algunos países que, paralelamente a la fijación de objetivos amplísimos de reducción de gases de efecto invernadero, renuncian para el futuro al uso de la energía nuclear que, por definición, no produce gases de efecto invernadero. Es el supuesto de España y Alemania, este último país con fijación –ya lejana en el tiempo– de unos plazos de abandono de la energía nuclear que concluyen el 31 de diciembre de 2023 momento en el que ya no quedará ninguna central nuclear en funcionamiento en Alemania¹⁶). Otros países, Francia e Inglaterra por ejemplo, mantienen e, incluso en el caso de Inglaterra, incrementan su apuesta nuclear fundamentándola en, precisamente, la lucha contra el cambio climático.

Obviamente soy conocedor de que el rechazo a la energía nuclear en los países que así proceden se fundamenta en el argumento difícilmente contestable de la tragedia que los accidentes en esta materia llevan consigo, como bien enseñan los casos de Chernobyl y Fukushima y, más lejano en el tiempo, el de Three Island. Pero no es una voluntad de inicio de un debate sobre la cuestión lo que me lleva a referirme aquí a ello sino, simplemente, señalar una característica, una más, que la legislación sobre cambio climático lleva consigo: la de actuar en un marco plagado de contradicciones que lo que plantea, en el fondo, es una opción puramente política, no técnica, y que con los cuatro ejemplos de relevantes países europeos que he mencionado vemos que se desarrollan en sentido absolutamente contrario. Es claro que no está dicha la última palabra en este sentido.

Eso me lleva a una última constatación puramente teórica: una Ley de cambio climático podría ser un texto en el que se adoptara una decisión de pervivencia de la energía nuclear como medio de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y, por tanto, coherente con el objetivo de dicha Ley. O justo lo contrario. O el silencio, que es la alternativa que por ahora figura en el Proyecto de Ley español¹⁷).

La segunda cuestión que nos enmarca claramente la normativa de cambio climático dentro del mundo de las paradojas es el ejemplo del cultivo de la marihuana. Este tema permite también realizar algunas reflexiones viniendo bien al caso la contemplación del tema en los últimos años en los Estados Unidos de América.

Porque, efectivamente, ha sido característica de los últimos años en Estados Unidos (y también en un país muy minúsculo a su lado, Uruguay) la potenciación del uso recreativo y medicinal de la marihuana en muchos Estados (California, Oregón, Arizona, Colorado etc...) que a esos efectos han procedido a la legalización de los cultivos y del uso medicinal de la marihuana.

Desde el punto de vista del fundamento intelectual de tal “legalización” tendríamos que acudir, sin ninguna duda, a la política de salud. Al menos así es como se presentan estas decisiones en los lugares en los que se adopta, como los mencionados anteriormente.

Pero una de las consecuencias de tales decisiones ha sido la de un aumento tremendo del consumo de agua y de electricidad. Porque la marihuana precisa mucha agua para ser cultivada y la consecución de una temperatura y luminosidad adecuada para lo que es precisa energía. Aumento del consumo de un recurso natural (agua) y aumento del consumo de electricidad también, lo que, especialmente, debe valorarse conociendo cuáles son las fuentes que, hasta ahora, producen mayoritariamente esa electricidad: hidroelectricidad, térmica, nuclear etc...¹⁸). Y téngase en

cuenta, además, los lugares no precisamente boyantes en agua en los que se ubican los cultivos precisamente porque se han legalizado. Las informaciones más solventes de la realidad producida, además de constatar el aumento desaforado del consumo de agua y energía señalan su restricción para otro tipo de utilizaciones.

Con lo cual la prosecución de una política de salud aparece como contradictoria con la de la lucha contra el cambio climático y también con la puramente ambiental pues el resultado es un aumento del consumo de agua y de energía, justo dos finalidades contrarias a las del Proyecto de Ley sobre el que se discurre en estas páginas, perimetralmente a veces. Paradójico, sí, pero de necesaria consideración.

VIII. ¿LA LEGISLACIÓN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO ES MUESTRA DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL O DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA?

En un Estado compuesto, como lo es España, las últimas líneas del punto anterior conducen, irremediablemente, a un planteamiento práctico y relativo al título competencial que estaría tras una legislación sobre cambio climático. Pues es claro que el fundamento en uno u otro título competencial lleva consigo posiciones distintas en las responsabilidades del Estado y de las CCAA. Precisamente esa es la cuestión que subyace al debate en el TC sobre la Ley catalana de cambio climático y que dio lugar a una Sentencia (antes mencionada) que desarboló buena parte del texto autonómico por exceso competencial.

Pues bien, creo que el problema básico a plantear reside en la dialéctica entre los dos títulos que se mencionan en la rúbrica de este punto: ambiente o economía.

El proyecto de Ley que se comenta enumera en la disposición final décima una docena distinta de títulos competenciales (contratos, montes, marina mercante, transportes etc...) pero calla en cuanto a la atribución concreta de los artículos del texto a uno u otro título competencial. Táctica de legislador precavido que deja la determinación concreta de los títulos competenciales de los diversos preceptos a la futura tarea a realizar por el TC, pues sería milagroso que una Ley como la que nos ocupa no fuera objeto de impugnación ante él.

Anticipo mi opinión general sobre el texto: en el estado actual del Proyecto de Ley y observado su contenido, el título competencial predominante, básico, que fundamenta y da sentido a la mayor parte de sus preceptos es el que tiene su asiento en el [art. 149.1.13 CE](#), o sea, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

No hay por otra parte más que observar la gigantesca operación económica (y empresarial) que se ha puesto en marcha en el ámbito de la energía (y no solo en él) para concordar en que los fundamentos últimos de una ley de cambio climático en un país como el nuestro deben encontrarse en la política económica, sobre todo, y no en la política ambiental que también tendrá alguna relevancia, pero claramente subordinada a la primera.

Eso creo que lleva claramente a la conclusión de que la acción de las CCAA va a ser subordinada en este contexto y que, además, no podría ser de otra forma.

IX. COOPERAR DECISIVAMENTE A LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO ANTRÓPICO SIN LEGISLAR

Concluyo ya estas breves reflexiones resaltando una de las muchas paradojas que en este ámbito ha sido posible contemplar en los últimos años: el cierre de las centrales térmicas de carbón. Y ello sin que existiera en el ordenamiento español una ley de cambio climático ni, por supuesto, ningún precepto en otra Ley que obligara a dicho cierre. Una acción capital, muy relevante para la lucha contra el cambio climático antrópico que se ha realizado al margen de un ordenamiento jurídico vinculante para ello y que ya ha tenido efectos benéficos en la contabilidad de la emisión de gases de efecto invernadero¹⁹. ¿Cómo ha sido eso posible?

Pues bien, eso ha sido posible por decisiones empresariales adoptadas en un determinado contexto

económico y político en el que se debe destacar:

-La falta de voluntad empresarial para realizar inversiones que permitieran la continuidad del funcionamiento de las centrales térmicas²⁰.

-Decisión empresarial que podría considerarse como razonable o justificable a la luz, además, de la fuerte elevación del precio de emisión de la tonelada de CO₂ (fijada en el entorno de 26 euros durante 2018 y 2019 cuando en 2016 estaba en un poco más de 7 euros)²¹.

-Y decisión empresarial también influida por el impacto negativo del Impuesto sobre producción de electricidad, plenamente operativo a partir de 1 de abril de 2019 después de seis meses de suspensión decidida por Real Decreto-Ley en 2018, justo tras el éxito en la moción de censura que llevó a la presidencia del gobierno al sr. Pedro Sánchez²².

Obviamente ello lleva consigo la necesidad de poner en marcha los convenios de transición justa²³ que he mencionado con referencia al Proyecto de Ley y, desde otro punto de vista, abre para las empresas energéticas afectadas un mundo de posibilidades que demuestra, otra vez y si ello fuera preciso, la profunda base en la política económica que tienen los complejos procesos relativos a la lucha contra el cambio climático antrópico y que aquí se han tratado en una mínima parte desde la perspectiva del Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética²⁴.

FOOTNOTES

.

Agradezco muy sinceramente la invitación del Director D. Germán Valencia a formar parte de las interesantes aportaciones que representan las Tribunas que aparecen al frente de cada número de esta estupenda Revista. El trabajo no tiene más pretensiones que poner por escrito una pequeña parte de las reflexiones que me suscita la problemática del cambio climático en su vertiente jurídica. El carácter de estas páginas creo que justifica la ausencia de citas de tantos trabajos doctrinales de los que he tenido ocasión de aprender, concordando con lo que dicen esos autores, o discrepando abiertamente, que es otra forma de aprender.

1

En el apéndice A del Informe se explicita el contenido de expresiones como ésta y respecto a la misma se dice que es el “fracaso de los gobiernos y de las empresas para hacer cumplir, promulgar o invertir en medidas efectivas de adaptación y mitigación del cambio climático, preservar ecosistemas, proteger poblaciones y llevar a cabo la transición a una economía neutral en carbono”.


2

En el mismo apéndice A antes indicado, se dice que el daño ambiental causado por los humanos es la “pérdida de vidas humanas, financieras y/o daños a los ecosistemas como resultado de la actividad humana y/o fracaso en la coexistencia con ecosistemas animales: desregulación o áreas protegidas, accidentes industriales, derrames de petróleo, contaminación radioactiva, comercio de vida salvaje etc...”.

3

Desde la Convención de 1992 hasta el Acuerdo de París de 2015. Está claro, dada la inconcreción de la mayor parte del Acuerdo de París al que se han vinculado los Estados en el proceso de ratificación más rápido que se recuerda en este ámbito, que la cooperación legislativa a tal Acuerdo por parte de los Estados es algo más que imprescindible.


4

En este plano me llama la atención, y he escrito sobre ello, cómo existen muchos países que no conocen todavía una  [Ley de Aguas](#) (por hablar del recurso natural por excelencia) y, sin embargo, han aprobado ya, y desde hace años en muchos casos, una Ley sobre cambio climático. Los estudios, primero, y las reflexiones, después, sobre este particular serían muy útiles y deberían referirse a las acciones concretas que en ambos planos (la gestión de las aguas y la lucha contra el cambio climático antrópico) se llevan, o no, a cabo. Y de ahí, a trascender hacia la comprensión del efecto espejo que muchas leyes –imposibles de realizar e incomprensibles para las propias administraciones que deben aplicarlas– cumplen. Quede ello para otra ocasión.

5

En 2018 existieron dos proposiciones de Ley sobre el cambio climático. Una del GP Popular y otra del GP Podemos. Ninguna tuvo desarrollo y es conveniente recordar que aparecieron durante el tiempo inmediatamente posterior a la formulación de la exitosa moción de censura que dio al traste a comienzos de junio de 2018 con el Gobierno del presidente Rajoy.

6

Aparece en el BOE de 31 de diciembre de 2020, igual que el  [Real Decreto-Ley 36/2020](#). Otros Decretos-ley con número posterior aparecieron, curiosamente, en Boletines anteriores.

7

Sucedirá lo mismo que con las leyes de presupuestos de la crisis económica oficializada en 2008. Cualquier premisa de partida de esas leyes de presupuestos era, normalmente, seguida del desmentido inexorable de la realidad. Por lo tanto la ejecución final de las leyes de presupuestos difería en gran medida de lo aparecido inicialmente en las páginas del BOE. No deberá sorprender, por tanto, que suceda exactamente lo mismo con la Ley para 2021. Yo, personalmente, estaría sorprendido si sucediera otra cosa.

8

Por cierto, que dado el retraso en la tramitación, el compromiso de que las medidas a que hace referencia el art. 36 aparezcan antes del 31 de diciembre de 2020, no se va a poder cumplir, obviamente.

9

Vid. [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 y por el que se modifican diversos Reglamentos europeos (que no creo necesario enumerar aquí).

10

El Consejo de Ministros del 22 de febrero de 2019 dio luz verde a la Estrategia de Transición Justa acordando su sometimiento a información pública. De la misma deberían provenir los convenios de transición justa. No tengo conocimiento de que en este momento se conozca una redacción definitiva de tal Estrategia ni de que hayan sido suscritos convenios en su ejecución aun cuando es obvio que las comarcas mineras serían claramente afectadas por esta transición justa. Más adelante me refiero al cierre de las minas de carbón y consiguientemente también de las instalaciones de energía térmica carbonífera.

11

El reciente compromiso de la UE de 12 de diciembre de 2020 de elevar el objetivo de reducción al 55% no es, como puede apreciarse, más que la actualización del discurso de “inversión”.

12

Es claro que el compromiso europeo de diciembre de 2020 obligará a reformar el art. 3 del Proyecto de Ley relativo a los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. No habrá que reformar la Ley sino, como digo, el mismo Proyecto de Ley para guardar coherencia con la evolución europea sobre la cuestión.

13

Esa relación causa-efecto entre actuación humana y cambio climático forma el punto clave de los periódicos informes del IPCC. Se anuncia, por cierto, el siguiente para abril de 2021, con evidente retraso (seguro que la causa es la pandemia) sobre lo que estaba previsto.

14

Son las [SSTC 165/2016, de 6 de octubre](#) (RTC 2016, 165) (recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Aragón), 182/2016, de 3 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad de la Junta de Galicia) y 190/2016, de 15 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. También sobre la materia se puede dar noticia de una [STS de 17-5-2011](#) (RJ 2011, 4429) ([rec. 104/2010](#)), mediante el que se desestima el recurso contencioso administrativo de una asociación de Llanes (Asturias) interpuesto contra el [RD 1999/2009, de 11 de diciembre](#), por el que se dispone la declaración de zona de reserva provisional a favor del Estado para explotación de recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono.

15

Cuando se utiliza en el proyecto de Ley la palabra “sumideros” su referencia son elementos naturales, por ejemplo los bosques.

16

Y creo que no pueden haber dudas de que Alemania cumplirá ese autocompromiso porque todos los plazos parciales del plan que se fijó después del accidente de Fukushima se han ido cumpliendo inexorablemente. Probablemente –aventuro– esa es la causa de que Alemania haya retrasado al año 2038 su compromiso de cerrar las centrales térmicas de carbón. Pese al gran incremento en ese país de la producción de energías renovables, no es capaz de renunciar, al tiempo, a esas dos grandes fuentes de energía: la nuclear y la carbonífera. La consecuencia es clara: continuará en Alemania durante todavía bastante tiempo la emisión de gases de efecto invernadero procedentes de esas centrales térmicas.

17

Es una forma de ejercer la legislación en negativo o de erigirse en Legislador negativo, que no es, como comúnmente se dice, característica solamente de los Tribunales Constitucionales. También los Legisladores adoptan la veste del Legislador negativo cuando rehúsan abordar una determinada cuestión.

18

En España también y aun sin legalización, la Policía detecta los cultivos de marihuana a partir de las facturas de la luz que allí donde se cultiva la hierba, crecen escandalosamente. Para aquellos que a la ilegalidad del cultivo suman la ilegalidad en las tomas de la luz, resulta apropiado el tipo delictivo de la defraudación de fluido eléctrico. Las fuentes de la información de lo que aquí se dice muy resumidamente, se encuentran en la consulta de los más habituales medios de comunicación.

19

Aun cuando el cierre se acabó de completar en 2020 (el 14 de febrero de 2020 cerró la central térmica de Andorra, en Teruel), ya en 2019 cayeron las emisiones un 33% según las distintas fuentes consultadas.

20

En el caso de la central térmica de Andorra, propiedad de la empresa de matriz italiana Endesa, no se quiso llevar a cabo la inversión de 200 millones de euros que exigía la [Directiva 2010/75/UE](#) de 24 de noviembre de 2010 sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (versión refundida). (La cifra procede de las informaciones proporcionadas por expertos en temas energéticos y aquí la reflejo en la confianza de tal *expertise*).

21


Y precio que continúa una evolución al alza que parece imparable. Tres datos procedentes de la propia investigación sobre el tema: en enero de 2020 el precio estaba en 24'40 euros la tonelada; en diciembre de

2020 en 30'92 euros; y al cierre de enero de 2021 el precio estaba en 33'46 euros la tonelada. Está claro que desde este concreto punto de vista, la decisión empresarial de cierre era plenamente congruente.

22

Las decisiones empresariales se van formando en este contexto. Otra vez con referencia a la central de Andorra puede observarse la “Resolución de 27 de septiembre de 2019, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, por la que se formula informe de impacto ambiental del proyecto Desmantelamiento de la central térmica de Teruel. T.M. Andorra (Teruel)” (BOE de 9 de octubre de 2019). En ella es dable constatar la antigüedad de la decisión de cierre. Así, en una en una de las primeras frases de la Resolución puede leerse que con fecha “8 de enero de 2019”, se formuló la solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada del proyecto de desmantelamiento, lo que quiere decir que la decisión empresarial estaba adoptada ya en fecha temprana y en función, parece obvio decirlo, del conjunto de las variables que estoy indicando (al menos) lo que me ha llevado a calificar como de “razonable” o “justificable” la decisión empresarial, con todas las reservas con las que dichos adjetivos pueden utilizarse en el mundo de la alta economía.

23

Remito, sin más comentarios, al  [Real Decreto-Ley 25/2018, de 21 de diciembre](#), de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras (BOE núm. 308, de 22 de diciembre de 2018).

24

En el plano español un primer dato acerca de en qué formas puede operar esa transición energética justa puede leerse en el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación. La disposición citada procede a excepcionar el orden jerárquico de utilidades que se desprendería del art. 60 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) para el otorgamiento de concesiones que procedan de la extinción de otras por cierre de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear. A esos efectos y en el “área geográfica” afectada por el cierre, se podrán otorgar concesiones con criterios económicos, sociales y medioambientales que supongan otro orden jerárquico que el previsto en el art. 60 TRLA con la excepción del uso para abastecimiento de población que será siempre prioritario.