

ANTONIO FORTES MARTÍN, *EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DEL CLIMA*, DIKINSON. 2025. 545 PP. ISBN: 978-84-1070-9836

Clima, fenómenos atmosféricos extremos, cambio climático o situación de emergencia climática, constituyen referencias constantes de nuestra realidad actual: el clima y el cambio acelerado del mismo que estamos viviendo en el contexto del antropoceno adquieren una centralidad e importancia determinantes para las sociedades actuales, y plantean un reto claro que afrontar desde una multiplicidad de enfoques en los que, necesariamente, deben estar los aportes desde la perspectiva jurídica.

En este sentido, la actividad política y normativa que viene produciéndose en el s. XXI (con hitos fundamentales como el Acuerdo de París, en 2015), en una escala multinivel, desde las instancias internacionales y europeas, a las nacionales e infraestatales, y con un enfoque *bottom up*, pone de manifiesto la urgencia y necesidad de dotar de una construcción sistemática el tratamiento legal del clima y los procesos de cambio o alteración que está sufriendo. Este es el objeto de la obra que ahora se recensiona, cuyo valor fundamental estriba en ofrecer, a quienes se acercan a la lectura de la misma, la articulación de un sistema jurídico coherente e integrado frente a las necesidades y retos que se vinculan al clima, en proceso de cambio radical, en la idea de que el clima y sus transformaciones impactan en el Derecho. Como en otras ocasiones, el Prof. Fortes Martín identifica un ámbito de ordenación en el que el derecho administrativo tiene un peso adicional y proporciona las claves para comprender el sector en la forma integrada que corresponde a cualquier sistema, desentrañando, por un lado, todos los aspectos en los que el clima “está impactando en nuestro sistema administrativo propio”, lo que implica una consideración detenida de las principales instituciones de este ordenamiento y fundamentos, junto a la organización y acción administrativa; y planteando, de otro lado, cómo el derecho administrativo puede atender, a su vez, “la creciente demanda de disciplinar las condiciones que deben mantenerse para evitar una alteración fatal del clima”. A ello añade el autor una consideración compleja del

fenómeno objeto de estudio, ya que no pierde de vista que las soluciones jurídicas han de conectarse con los abordajes científico-técnicos y sociales del clima y los riesgos climáticos que debemos afrontar en la actualidad, como una constante del presente, en el que se suceden las situaciones críticas a las que el derecho debe proporcionar andamiajes sólidos, como plantea el autor al referirse a la COVID-19 o las situaciones de profunda desigualdad socio-económicas derivadas de las alteraciones del clima.

Sobre la base de las consideraciones que acaban de hacerse, el análisis de conjunto de la obra nos sitúa ante un trabajo extenso, pero perfectamente integrado, que se estructura en tres partes esenciales que, de forma progresiva, van construyendo la relación entre derecho administrativo y clima.

Así, la primera de las partes identificadas constituye el soporte o justificación de la obra, en el sentido de que se plantean “las bases jurídicas para la definición de un sistema administrativo del clima”. Desde esta perspectiva, el autor lleva a cabo, en primer lugar, un ejercicio de delimitación del objeto de estudio, en el sentido de vincularlo al clima, como concepto más amplio que el de cambio climático, que se integra en la noción mayor, insistiendo, además, en la conexión entre clima y medio ambiente, que va a interesar a efectos de identificar el marco jurídico aplicable al objeto de estudio. El autor expresa su convencimiento de que el Derecho (y en particular el Derecho administrativo) ha de entrar en el fenómeno del clima, en tanto en cuanto, a la postre, y en el marco del art. 45 CE, se trata de asegurar la protección y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la estabilización del clima.

En este último sentido, el propósito de esta primera parte es la construcción ordenada y coherente de todo el complejo marco normativo que existe en materia de clima, con el fin de entroncar las técnicas e instrumentos aplicables al sector, con las instituciones del sistema jurídico-administrativo, evidenciándose, una vez más, la importancia de la relación entre lo aparentemente sectorial y la parte general del Derecho administrativo, en el sentido de que dicha relación permite el enriquecimiento de ésta por un lado, y consigue dotar de sistematización lo sectorial, de otra parte. El reto que plantea el autor para el Derecho administrativo es establecer una cierta capacidad de adaptación del mismo al fenómeno climático, fundamentalmente por la vía de

articular respuestas ágiles ante circunstancias climáticas cambiantes, precisándose la identificación de los instrumentos, mecanismos y procedimientos que permitan esta reacción en condiciones de “estabilidad y neutralidad”.

Sobre la base de este planteamiento, el autor expone cómo el clima está presente en normas generales del Derecho administrativo, como la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por la vía de incorporar el impacto por razón de cambio climático en la Memoria de Análisis Normativo (art. 26.3), o en normas sectoriales como la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (art. 66, en relación con la condiciones que han de tenerse presentes para el otorgamiento de concesiones), con el fin de evidenciar la transversalidad del fenómeno climático en este ordenamiento. Ello se refuerza con la consideración detenida y crítica de la base principialista del sistema administrativo del clima, de forma que, especialmente desde la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante, LCCTE), pueden identificarse como principios necesarios en materia de clima el principio de vulnerabilidad, resiliencia y no regresión. Este último se enriquece por el autor al incorporarle una *vis* activa, en el sentido de reconocer una vertiente constructiva del mismo, que da carta de naturaleza a la progresión en los objetivos de lucha contra el cambio climático, permitiendo que las Administraciones asuman compromisos climáticos cada vez mayores y más ambiciosos, lo que se traduce en la mejora del estado del clima.

Finalmente, esta parte concluye con el necesario análisis del sistema europeo del clima, y las bases constitucionales del clima, lo que permite, en primer lugar, apreciar la operatividad del art. 45 CE y, en segundo término, el juego competencial aplicable al clima de los arts. 149 y 148 de la CE. Desde esta perspectiva, el autor se detiene tanto en la capacidad de las Comunidades Autónomas de ordenar la materia, teniendo en cuenta el alcance transversal del clima, como en el rol que ha de corresponder a los gobiernos locales frente a una cuestión en la que la componente territorial es determinante, ofreciéndonos, así, la noción de las “ciudades climáticamente neutras”.

La segunda parte de la obra se centra en los fundamentos del sistema administrativo del clima, focalizándose en la organización administrativa, y la

actividad para la defensa del clima. Al respecto, el autor lleva a cabo un estudio exhaustivo de estas cuestiones, conectando constantemente el nivel europeo con las soluciones orquestadas en nuestro ordenamiento, incluso en el nivel infraestatal. Varios son los aspectos respecto de los cuales se llevan a cabo propuestas novedosas. Así, desde un punto de vista subjetivo, debe llamarse la atención sobre la posibilidad de crear una autoridad administrativa de supervisión para las cuestiones relacionadas con el clima, en el marco del art. 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, superando el modelo de agencia, que también analiza el autor en relación con la Agencia Estatal de Meteorología, de forma que la nueva autoridad podría asumir funciones de supervisión (también sanción) en materia de clima y cambio climático, en orden a la garantía de integridad, seguridad y bienestar de los sistemas sociales y ambientales.

A ello se suma, desde la perspectiva subjetiva, la consideración del papel de la ciudadanía, como sujeto activo en la toma de decisiones de carácter administrativo, lo que cualifica la participación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, teniendo en cuenta la trayectoria seguida en este sentido cuando se trata de asuntos ambientales: el autor sitúa en un primer plano la presencia del ciudadano cuando de la acción climática se trata.

De otro lado, esta segunda parte aborda la actividad climática de la administración, poniendo el foco no sólo en las opciones en clave de intervención, planteando la noción de orden “climático”, sino, también, en la planificación, con especial trascendencia de la planificación territorial y urbanística.

El punto de llegada de esta segunda parte es la construcción de la función administrativa de mitigación y adaptación climática, cuyo objetivo es conseguir la descarbonización y la neutralidad, y articular, así, un modelo de gobernanza de la Administración con relación al clima. En este sentido, debe destacarse el estudio concienzudo y sistemático que realiza el autor sobre cuestiones fundamentales y no exentas de complejidades sociales y jurídicas como la articulación de las zonas bajas de emisiones y el desarrollo de políticas de generalización de las energías renovables, evidenciando cómo la ordenación del

clima, aun vinculada a la protección ambiental, es también una cuestión de índole económica, con repercusión sobre políticas territoriales y ambientales.

La tercera y última parte de la obra considerada se denomina “un sistema administrativo «a prueba» de clima”, para dar cabida a todo un estudio crítico en torno a la necesidad de que el Derecho pueda dar respuesta en escenarios de emergencia o, como el propio autor apunta, de necesidad climática. Como en las dos partes anteriores, se lleva a cabo una consideración innovadora de los grandes ejes del Derecho administrativo, pasado ahora por el tamiz del clima. De esta forma, el Prof. Fortes Martín sugiere el reconocimiento de la buena administración del clima, para dar cabida al cumplimiento de estándares de diligencia debida por parte de la Administración cuando de alcanzar objetivos climáticos se trata. De esta manera, el autor, lejos de pasar de puntillas sobre una cuestión crucial, es capaz de encontrar un oportuno encaje a esta diligencia reclamada con éxito desigual en los diferentes litigios climáticos que se están produciendo en nuestro entorno jurídico.

Desde esta perspectiva, dos son las propuestas adicionales que refuerzan los parámetros de actuación de las administraciones en materia de clima, a saber: de un lado, la conveniencia de construir y reconocer un derecho de los ciudadanos al equilibrio e integridad del clima, en línea con las propuestas de la Ley portuguesa 98/2021, de 31 de diciembre, de bases del clima, y al objeto de asegurar los mínimos vitales del ser humano. Con ello, el autor da carta de naturaleza a la evolución de derechos claramente identificados como el derecho al medio ambiente. De otro lado, y con ello concluye la obra, se propone la articulación de un Estado administrativo de garantía del clima, en el sentido de que el Estado debe ofrecer soluciones jurídicas a la ciudadanía en orden a que “la alteración del clima pueda revertirse y permita el desarrollo de las generaciones futuras” (p. 488).

Ambas propuestas pueden calificarse de rompedoras, y, quizás, difíciles de asumir a día de hoy desde el Derecho administrativo más tradicional. Sin embargo, no puede perderse de vista que nuestra realidad está girando en torno al fenómeno climático de una forma tan determinada, en un contexto casi permanente de emergencia, que se impone una tarea clara de innovación del Derecho administrativo, a fin de ofrecer a la Administración un soporte

suficientemente sólido y garantista para atender un fenómeno complejo como el clima, que precisa una actuación administrativa igualmente compleja y diversa.

Lo expuesto hasta ahora permite afirmar que estamos ante un trabajo profundo, de madurez investigadora del Prof. Fortes Martín, con el que, en mi opinión, llega a trascender su impecable conocimiento del derecho ambiental, y da un salto cualitativo, aportando una construcción sistemática del Derecho administrativo general, que, aun vinculado al clima, evidencia buena parte de las transformaciones hacia las que debe dirigirse este ordenamiento, si, como corresponde a la función social del Derecho, se han de proporcionar respuestas eficaces a una realidad cambiante e incierta.

MANUELA MORA RUIZ

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

manuela@uhu.es