

**LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL NIVEL AUTONÓMICO: LEGISLACIÓN BÁSICA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y CONCURRENCIA DE MODELOS COMO SEÑA DE IDENTIDAD**

**HEALTH PROTECTION AND THE FIGHT AGAINST CLIMATE CHANGE AT THE REGIONAL LEVEL: BASIC LAW ON CLIMATE CHANGE AND CONCURRENCE OF MODELS AS A SIGN OF IDENTITY**

MANUELA MORA RUIZ

*Profesora Titular de Derecho Administrativo*

*Universidad de Huelva*

manuela@uhu.es

Fecha de recepción: 10 de octubre de 2021

Fecha de aceptación: 2 de noviembre de 2021

**RESUMEN:** Este Trabajo pretende, a partir de las innegables relaciones entre la protección de la salud y la lucha contra el cambio climático, el análisis del modelo de salud pública establecido en nuestro ordenamiento climático a partir de la actuación de las Comunidades Autónomas. Dicho análisis precisa tener en cuenta el marco que constituye la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, en tanto que norma básica, y la diferente situación normativa de las Comunidades Autónomas en función de que hayan legislado o no sobre esta materia. El Trabajo concluye con algunas consideraciones sobre la efectividad de un modelo basado en ordenaciones heterogéneas de las Comunidades Autónomas cuando salud pública y cambio climático concurren.

**RESUM:** Aquest treball pretén, a partir de les innegables relacions entre la protecció de la salut i la lluita contra el canvi climàtic, l'anàlisi del model de salut pública establert en el nostre ordenament climàtic a partir de l'actuació de les Comunitats Autònomes. Aquesta anàlisi requereix tenir en compte el marc que constitueix la Llei 7/2021, de 20 de maig, de Canvi Climàtic i Transició Energètica, com a norma bàsica, i la diferent situació normativa de les comunitats autònomes en funció que hagin legislat o no sobre aquesta matèria. El treball conclou amb algunes consideracions sobre l'efectivitat d'un model basat en ordenacions heterogènies de les Comunitats Autònomes quan salut pública i canvi climàtic concorren.

**ABSTRACT:** This Paper seeks, based on the undeniable relationship between health protection and the fight against climate change, the analysis of the public health model established in our climate legal system based on the actions of the Autonomous Communities. For this, the Law 7/2021, of May 20, on Climate Change and Energy Transition, as a legal framework, must be considered, as well as the different legal situation of the Autonomous Communities, depending on whether they have legislated or not in this matter. Thus, the Paper concludes with some reflections about the effectiveness of a model based on heterogeneous actions of the mentioned Autonomous Communities regarding public health and climate change.

**PALABRAS CLAVE:** Cambio climático – Bases – desarrollo – salud pública – estrategias – protección.

**PARAULES CLAU:** Canvi climàtic – Bases – desenvolupament – salut pública – estratègies – protecció

**KEY WORDS:** Climate Change – Bases – development – public health – strategies – protection.

**SUMARIO:** I. SALUD Y MEDIO AMBIENTE COMO ÁMBITOS INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL QUE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS CONCURREN: EL EJEMPLO DE LA LEY 7/2021, de CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA. 1. La necesaria vinculación entre el cambio climático y la afectación de la salud. 2. La oportunidad de

una legislación ambiental que proteja la salud. 3. Legislación sobre cambio climático y garantías de la salud a partir del vigente modelo de bases-desarrollo que ampara la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. II. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE HAN LEGISLADO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO. 1. El ineludible papel activo de las Comunidades Autónomas en la regulación frente al cambio climático. 2. El modelo de protección de la salud instaurado por estas Autonomías. III. OTROS INSTRUMENTOS AUTONÓMICOS DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN LEYES DE CABECERA. IV. CONCLUSIONES: CONCURRENCIA DE MODELOS Y EFECTOS DEL MOSAICO. V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

## **I. SALUD Y MEDIO AMBIENTE COMO ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL QUE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS CONCURREN: EL EJEMPLO DE LA LEY 7/2021, 20 DE MAYO DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

### **1. La necesaria vinculación entre el cambio climático y la afectación de la salud**

El cambio climático, como proceso al que estamos asistiendo en la actualidad, con un marcado carácter antropogénico, nos sitúa en un claro escenario de variaciones en la biosfera y de incremento de la contaminación de los diferentes sectores ambientales con incidencia directa sobre la salud humana (y, por extensión, sobre la salud pública): El modelo de crecimiento seguido hasta el momento no puede mantenerse por más tiempo<sup>1</sup>, y son estos mismos límites del crecimiento económico<sup>2</sup> los que nos conducen a la búsqueda y establecimiento

---

<sup>1</sup> Véase Xabier Ezeizabarrena, *Río + 20 (1992-2012): El reto del desarrollo sostenible*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 70, Universidad de Deusto, Bilbao, 2013, p.20. El autor llama la atención sobre la generalización del paradigma del “crecimiento cuantitativo”, que se contrapone al paradigma del desarrollo sostenible.

<sup>2</sup> De forma expresiva, se ha afirmado por T. Ausín Díez que “se han sobrepasado los límites del crecimiento y nos encontramos al borde del colapso medioambiental”, de manera que “la huella ecológica global hoy es del 1.5 veces la capacidad bioproductiva del planeta”: véase Txetxu Ausín Díez, “Ética, emergencia, seguridad: ética del cuidado para un mundo en emergencia”, en Blanca Soro Mateo/Jesús Jordano Fraga/José F. Alenza García (Dir.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, p.32.

de estrategias compartidas de lucha contra el problema global que constituye el cambio climático.

En este sentido, son numerosas las normas y planes que, de forma expresa, ponen de manifiesto la estrecha relación entre la afectación de la salud por el cambio climático y, a la vez, la necesidad de que los mecanismos de lucha contra el mismo incluyan previsiones de salud pública, con una dimensión colectiva incuestionable. Así, el Preámbulo de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante, LCCTE)<sup>3</sup> señala que asistimos al deterioro de recursos esenciales para el bienestar (agua, suelo, biodiversidad), con clara amenaza para la calidad de vida y la salud de las personas, exigiendo un modelo de gestión responsable del “patrimonio común” y la adaptación de todos los sectores (§3).

La idea de “crisis sistémica”<sup>4</sup>, de riesgos para la preservación de los ecosistemas, la biodiversidad y las personas<sup>5</sup>, y, en definitiva, la situación de emergencia climática<sup>6</sup> no dejan lugar a dudas sobre la relación entre cambio

---

<sup>3</sup> BOE núm. 121, de 21 de mayo.

<sup>4</sup> Es la expresión que utiliza el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en su Preámbulo, p.12. Accesible en [https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030\\_tcm30-512163.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf), [Última consulta, 1 de octubre de 2021]. Además, el Plan identifica como efectos directos del cambio climático sobre la salud fenómenos como las olas de calor y otros eventos extremos (efectos directos) o el incremento de la contaminación del aire, cambios en la distribución de vectores transmisores de enfermedad, o la pérdida de la calidad del agua (efectos indirectos), p.28.

<sup>5</sup> Véase Estrategia Catalana de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (resumen ejecutivo, p.3). La Estrategia está en vías de aprobación, pero es posible el acceso a un resumen ejecutivo, en [https://canvclimatic.gencat.cat/web/.content/02\\_OFICINA/publicacions/publicacions\\_de\\_canvclimatic/Planificacio\\_i\\_estrategies\\_cc/resum\\_executiu\\_escacc.doc\\_es.pdf](https://canvclimatic.gencat.cat/web/.content/02_OFICINA/publicacions/publicacions_de_canvclimatic/Planificacio_i_estrategies_cc/resum_executiu_escacc.doc_es.pdf), [Última consulta, 1 de octubre de 2021].

<sup>6</sup> Reconocida de forma institucional tanto en el nivel internacional como interno, incluyendo las declaraciones de numerosas Comunidades Autónomas. Al respecto, véase Aitana De La Varga Pastor, “Las Leyes de Cambio Climático de Catalunya y Baleares”, en Francisco.L., Hernández González (Dir.), *El Derecho ante el reto del cambio climático*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2020, pp. 181, 182.

climático y salud<sup>7</sup>, y la conveniencia de encontrar un enfoque integrador de ambas variables<sup>8</sup>, con el objeto de contribuir a mitigar los efectos de este fenómeno y, en su caso, procurar la adaptación de los territorios y poblaciones, dando entrada en los ordenamientos a un elemental deber de cuidado<sup>9</sup> que está demandando el planeta y que no puede postergarse por más tiempo.

Desde esta última perspectiva, la idea de vulnerabilidad (predicada del planeta y de las personas)<sup>10</sup> se convierte en el nexo de unión evidente entre salud y cambio climático que va a tratarse en este trabajo. De hecho, el fin fundamental de las normas que se examinarán se vincula a la necesidad de deparar protección a los sistemas económicos, sociales y ambientales, en tanto que vulnerables<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> En la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático Horizonte-2030, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de febrero de 2019 (BOA núm. 54, de 19 de marzo) se afirma que el “cambio climático exagera y amplifica muchos problemas de salud”, p. 74. Accesible en <https://www.estrategiaaragonesacambioclimatico.es/>, [Última consulta, 1 de octubre de 2021].

<sup>8</sup> Por la anticipación del planteamiento, véase Miren Sarasibar Iriarte, “La Administración sanitaria ante el cambio climático”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 25, 2013, p.92.

<sup>9</sup> Véase Ausín Díez, “Ética, emergencia, seguridad...”, cit. p. 34. El autor insiste en que debemos cumplir con “el imperativo del cuidado”, en el sentido de “no dañar, ni por acción, ni por omisión”. En este sentido, se debe encontrar un equilibrio verdadero entre el crecimiento económico y la protección, dadas las situaciones catastróficas que se están dando en todo el planeta. Sobre la concurrencia de un componente ético en el ámbito de la adaptación, como fundamento adicional para la intervención de las distintas administraciones, véase Manuela Mora Ruiz, “La perspectiva autonómica y local sobre el cambio climático: posibilidades de la legislación actual”, en Blanca Soro Mateo/Jesús Jordano Fraga/José F. Alenza García (Dirs.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 218 *in fine*, 219.

<sup>10</sup> Para Ausín Díez, en “Ética, emergencia, seguridad...”, cit. p.32, esta vulnerabilidad supone “susceptibilidad al daño, al perjuicio, a la tensión que se vincula con la fragilidad, el dolor, la limitación, la enfermedad, el deterioro y la muerte, y que tenemos en común animales humanos, no humanos y el resto del medio ambiente biosférico”. Por tanto, estamos ante un concepto que, aun admitiendo otras formulaciones, nos enfrenta a una situación de *debilidad*, si se me permite la expresión, frente al fenómeno del cambio climático y en la que, claramente, la salud se convierte en un ámbito especialmente expuesto.

<sup>11</sup> Al respecto, téngase en cuenta José F. Alenza García, “Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. X, núm. 2, 2019, pp.5, 23.

Lo anterior plantea, como se verá, la importancia de la adaptación al cambio climático<sup>12</sup>, sin que pueda obviarse la relevancia de la adopción de acciones de mitigación, y, de otro lado, la necesidad de avanzar en la resiliencia de los sistemas mencionados<sup>13</sup>, como parte fundamental de la lucha contra el cambio climático. La salud, entendida en un sentido más amplio que el de la mera asistencia sanitaria individual, constituye, en consecuencia, un ámbito de intervención necesaria frente al cambio climático, fundamentalmente a través de la protección frente a la vulnerabilidad mencionada<sup>14</sup>. Se trata de un planteamiento que va de la mano de la adaptación y la resiliencia, en tanto que

---

<sup>12</sup> Se impone, así, una estrategia con alcance a medio y largo plazo de carácter holístico, en el sentido de ser comprensiva de diversos sectores de actividad o de los distintos sistemas ambientales y socioeconómicos, pero que, a la vez, permita la adecuación a las características de cada lugar, habida cuenta del elemento territorial de los efectos del cambio climático. Al respecto, véase Carmen Navarro/David Alba/ Moneyba González/Sofía Simou, *Cambio climático: Análisis comparado de las políticas de cambio climático en municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid, Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales*, VII Informe, 2019, Instituto de Derecho Local, UAM, 2019, p. 17; y José F., Alenza García, “La vulnerabilidad ambiental y climática como preocupación social y jurídica”, en Blanca Soro Mateo/Jesús Jordano Fraga/José F. Alenza García (Dir.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, p.23.

<sup>13</sup> Se trata de que los sistemas económicos, sociales y ambientales tengan capacidad de adaptación, esto es, flexibilidad y resistencia. Estamos ante un concepto vinculado a los procesos y que empuja, necesariamente, al cambio de las sociedades, como señala Antonio Fortes Martín, “La resiliencia ambiental y el (re)posicionamiento ante una nueva era sostenible de obligada adaptación al cambio climático”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 92, de 1 de julio de 2019, pp. 2 a 5. Proyectoado sobre el derecho implica, en mi opinión, la necesidad de concebir un derecho alternativo que, con suficiente seguridad jurídica, permita afrontar las situaciones imprevisibles que el cambio climático pueda acarrear. Sobre este último enfoque, cfr. Manuela Mora Ruíz “Comunidades Autónomas, Cambio Climático y Energía”, en José F., Alenza García / Lorenzo Mellado Ruíz, (Dir.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Ed. Marcial Pons, *en prensa*, pp.21-22.

<sup>14</sup> Se plantea, así, el reconocimiento de una vulnerabilidad climática de las poblaciones, que deberá armarse en torno a los principios de prevención y precaución, como ha puesto de manifiesto Alenza García, en “Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática”,...cit. pp-42 a 44.

el haz y el envés de una misma realidad<sup>15</sup>, y parámetros imprescindibles para la construcción de una estrategia integradora de lucha contra el cambio climático.

## **2. La oportunidad de una legislación ambiental que proteja la salud**

Lo dicho en el apartado anterior nos lleva a valorar la relación entre la protección del medio ambiente y la protección de la salud, en el sentido de que la realización de esta última constituye una condición o una variable necesaria de la primera, y, por tanto, una parte esencial del derecho ambiental. En otros términos, el derecho ambiental no se comprende sino mediante la comprensión del derecho a un ambiente sano que, por extensión, implica la protección de la salud como un objetivo irrenunciable.

Se trata de atender las exigencias de una ciudadanía que entiende que la política ambiental sitúe la garantía de la salud en un primer lugar, como fórmula de realización de otros derechos fundamentales y que, a la postre, como señala M. PRIEUR, nos sitúa en el ámbito de los derechos humanos, en la medida en que salud, vida y medio ambiente se encuentran ligados íntimamente, “como expresión de una ética colectiva de preservación de un patrimonio común”<sup>16</sup>.

El derecho ambiental, desde sectores diversos, no es ajeno a este enfoque, de forma que es posible encontrar proyecciones concretas del mismo en el derecho positivo. Así, en primer lugar, la protección de la salud a través de las normas ambientales tiene un exponente fundamental en el principio de precaución, en la

---

<sup>15</sup> Para Antonio Fortes Martín, en “Hacia un Derecho Ambiental «agravado» y de excepción para hacer frente a la vulnerabilidad climática”, en Blanca Soro Mateo/Jesús Jordano Fraga/José F. Alenza García (Dirs.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, p. 160, resiliencia y adaptación constituyen principios rectores de la estrategia en la lucha contra el cambio climático. Y, de hecho, este parece ser el enfoque del art. 2 de la LCCTE al institucionalizar como principio específico en la lucha contra el cambio climático el principio de resiliencia: véase Mora Ruíz, “Comunidades Autónomas, Cambio Climático y Energía”,...cit.pp.10,11.

<sup>16</sup> Véase Michael Prieur, “El derecho al ambiente sano y el derecho constitucional: Desafíos globales”, en José Juste Ruíz/ Valentín Bou Francha (Dirs.), *El desarrollo sostenible tras la cumbre de Río+20: Desafíos globales y Regionales*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, p.28. El autor afirma con rotundidad que “el derecho al ambiente sano es un derecho intangible ligado a los más intangibles de los derechos: el derecho a la vida y el derecho a la salud”.

medida en que éste proporciona la cobertura necesaria para afrontar los riesgos de la incertidumbre<sup>17</sup> (incluida la que se deriva del cambio climático y que afecta directamente a la salud). Y, a la vez, ello se consagra en normas sanitarias, tal y como ejemplifica Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública<sup>18</sup>, cuyo Preámbulo señala la necesidad de atender a la población del futuro, teniendo en cuenta cuestiones como la globalización, los riesgos emergentes y los efectos del cambio climático; además de que el art. 3.d) de la norma consagra, como parte de su elenco principalista, el principio de precaución.

En segundo término, debe hacerse referencia a normas que receptionan el aludido planteamiento de los derechos humanos y la relación entre salud y medio ambiente. Es representativa de lo que digo la modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, operada por la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía<sup>19</sup>, en cuya virtud se introduce la Disposición Adicional 16ª sobre el “Derecho humano al agua como mínimo vital”, lo que implica, necesariamente, la protección de la salud.

Y, en tercer lugar, la situación derivada de la COVID-19 y la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de incluir la protección de la salud en las normas ambientales, en la medida en que deben buscarse soluciones basadas en la naturaleza<sup>20</sup>, puesto que ello ofrece un cauce fundamental para superar la vulnerabilidad de los sistemas económicos, sociales y ambientales. De esta manera, salta a un primer plano la necesidad de atender la salud de la colectividad y, en consecuencia, el diseño de una política de salud pública orientada a este fin, dado que la noción misma de salud pública implica, *ex art.* 1 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, una multiplicidad de acciones organizadas por las Administraciones públicas orientadas a la protección, promoción y

---

<sup>17</sup> Sobre el papel del principio de precaución en situaciones de incerteza jurídica, véase Blanca Soro Mateo, *Derecho de los pesticidas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 104 y ss.

<sup>18</sup> *BOE* núm. 240, de 4 de octubre. Sobre las previsiones ambientales de las normas sanitarias de nuestro ordenamiento, véase Sarasibar Iriarte, “La Administración sanitaria ante el cambio climático”, ...*op.cit.* p.99.

<sup>19</sup> *BOJA* núm. 199, de 15 de octubre.

<sup>20</sup> Así lo señala de forma expresa el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, p.13.



recuperación de la salud de las personas, “tanto en el ámbito individual como en el colectivo, mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales”.

Sobre esta base, es necesario insistir en los paralelismos que pueden encontrarse entre el tratamiento jurídico del derecho a la salud y el derecho al medio ambiente adecuado, porque ello va a estar en la base de la regulación específica que las leyes climáticas y otros instrumentos que van a analizarse en este Trabajo van a deparar a la salud, contribuyendo a la configuración especializada de una política de salud pública, ya señalada.

Así, debe destacarse el tratamiento que el derecho europeo otorga a la salud, de forma que el art. 168.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) dispone la garantía de un alto nivel de protección de la salud humana, mediante la transversalidad de la salud pública en todas las políticas y acciones de la Unión. A ello se suma la previsión del art. 191 TFUE, en cuya virtud la política de la Unión en materia de medio ambiente debe alcanzar, entre otros objetivos, la protección de la salud de las personas (apartado primero). Se trata, por tanto, de dos ámbitos entrelazados que, a la vez, deben estar presentes en el resto de políticas de la Unión y de los Estados Miembros<sup>21</sup>.

De otra parte, el tratamiento Constitucional del derecho a la protección de la salud del art. 43 y el derecho al medio ambiente adecuado, del art. 45, es equivalente, en tanto que uno y otro precepto se inscriben entre los Principios Rectores de la Política Social y Económica<sup>22</sup>, y ello sin perjuicio de las vinculaciones que puedan establecerse con los derechos fundamentales, especialmente en el caso de la salud y el derecho a la vida, como ya se ha

---

<sup>21</sup> Para una mayor explicación sobre las conexiones medio ambiente-salud en el nivel de la Unión Europea, véase Miriam Cueto Pérez, “Buen gobierno y buena administración en la sanidad pública”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 120, mayo-agosto 2021, p.65.

<sup>22</sup> Si bien no puede desmerecerse la repercusión de constitucionalizar este tipo de derechos, en orden a su robustecimiento en el ordenamiento jurídico. En este sentido, y en relación con el derecho a un medio ambiente sano, téngase en cuenta Prieur, “El derecho al ambiente sano y el derecho constitucional...”, cit. p.18, quien insiste en que la constitucionalización del derecho al medio ambiente es un fenómeno universal, sin perjuicio de los matices o diferencias introducidas por la positivación concreta del mismo.

planteado<sup>23</sup>. El efecto inmediato de este planteamiento no es otro que la aplicación del sistema de desarrollo y protección del art. 53.3 CE, de forma que el alcance de ambos derechos dependerá de la concreta regulación que lleve a cabo el legislador<sup>24</sup>, si bien debe destacarse la actitud proactiva que ambos preceptos exigen a los poderes públicos, en el sentido de consolidar una función pública de tutela que alcanza a la salud<sup>25</sup> y al medio ambiente. Sin duda, se trata de un planteamiento fundamental para poder reconocer un espacio propio de las Comunidades Autónomas (CCAA) en la configuración de un derecho ambiental con capacidad para tutelar la salud.

Desde esta última perspectiva, el modelo de regulación previsto por la Constitución se fundamenta en la concurrencia de Estado y Comunidades Autónomas, tanto en materia de salud como de medio ambiente, especialmente por el juego bases-desarrollo que institucionaliza el art. 149.1.16<sup>a</sup> y 23<sup>a</sup>, respectivamente<sup>26</sup>. De esta manera, nuestro ordenamiento cuenta con normas estatales básicas tanto en materia de sanidad como en medio ambiente, en las que uno y otro ámbito se conectan. Baste citar en este sentido, tanto la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública<sup>27</sup>, como las leyes

---

<sup>23</sup> Véase Soro Mateo, *Derecho de los pesticidas...*cit.p.168: la autora insiste en el diferente tratamiento que la Constitución depara al derecho al medio ambiente y el derecho a la salud, elevado a rango de derecho fundamental, en tanto que conectado al derecho a la vida y a la integridad.

<sup>24</sup> Sobre los aspectos positivos y negativos de esta formulación constitucional en relación con el medio ambiente, téngase en cuenta Germán Valencia Martín, *Jurisprudencia constitucional y medio ambiente*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 41 a 47.

<sup>25</sup> En este ámbito, se destaca la implicación de todas las Administraciones en dos planos complementarios como el que constituyen lo asistencial y lo preventivo: cfr. Cueto Pérez, "Buen gobierno y buena administración...", cit. p.66.

<sup>26</sup> El art. 149.1.16<sup>a</sup> dispone así que es competencia exclusiva del Estado la sanidad exterior, las bases y coordinación general de la sanidad, y la legislación sobre productos farmacéuticos. Por su parte, el art. 149.1. 23<sup>a</sup> establece la competencia del Estado respecto de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección y legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

<sup>27</sup> La Disposición Final 4<sup>a</sup> de la Ley establece el carácter básico de la norma, ex art. 149.1.16<sup>a</sup>, sin perjuicio de la invocación de otros títulos específicos. De otro lado, la norma conecta con el

ambientales 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluación Ambiental, 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental, o 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental<sup>28</sup>.

Lo expuesto pone de manifiesto dos cuestiones de diferente orden que han de destacarse. De un lado, es evidente la relevancia del derecho ambiental para lograr objetivos de protección de la salud y el desarrollo de una política de salud pública diferenciada ante fenómenos tan complejos como el que representa el cambio climático<sup>29</sup>. Es más, las leyes de clima aprobadas en los últimos años en nuestro Ordenamiento y otros documentos e instrumentos de carácter más programático aportan una protección diferenciada de la salud, ante los efectos del cambio climático, a pesar de la inseguridad sobre efectos concretos, que debe gestionarse. Desde esta última perspectiva, el fin primordial del derecho es la consecución del bien común y la protección de la salud frente a la contaminación constituye un objeto cualificado para el derecho en general, y el derecho ambiental, en particular.

De otro lado, y en línea con lo anterior, la protección ambiental de la salud no es una cuestión exclusiva del Estado ni de las Comunidades Autónomas, sino que uno y otras se encuentran involucrados en su plasmación normativa y, en su caso, en la puesta en marcha de las medidas que corresponda. Por tanto, desde una perspectiva amplia como la que ofrece el art. 149.1.23 CE, es claro que las Comunidades Autónomas deberán ocupar un espacio propio en el que conectar la protección de la salud pública y el cambio climático. A ello se dedicarán los

---

medio ambiente en diversos preceptos, a saber: en primer lugar, el art. 12.2 dispone que la vigilancia de la salud tomará en cuenta determinados factores, entre los que se incluyen los riesgos ambientales; asimismo, el art. 30 se dedica a la “sanidad ambiental”, concretando el alcance funcional de este ámbito y exigiendo a las Administraciones la implantación de programas de sanidad ambiental.

<sup>28</sup> En relación con el carácter transversal de la materia medio ambiente y su relación con diversos títulos competenciales, véase Valencia Martín, *Jurisprudencia constitucional...*, cit. pp. 64,65. Sobre las previsiones de las leyes ambientales citadas, cfr. Soro Mateo, *Derecho de los pesticidas...*cit.pp. 185 a 187.

<sup>29</sup> Respecto de esta relación esencial y la trayectoria seguida en el Derecho Ambiental, cfr. Soro Mateo, *Derecho de los pesticidas...*cit. pp. 167,168.

siguientes apartados, con el ánimo de verificar el grado de contribución de las CCAA a la protección de la salud desde sus propias estrategias de lucha contra el cambio climático.

### **3. Legislación sobre cambio climático y garantías de la salud a partir del vigente modelo de bases-desarrollo que ampara la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética**

Finalmente, el apartado I de este Trabajo debe concluir con una referencia explícita a la legislación estatal sobre cambio climático y transición energética, en el sentido de que es necesario verificar el tratamiento que la Ley 7/2021, de 20 de mayo, en tanto que norma básica, depara a la protección de la salud pública. En este sentido, se trata ahora de evidenciar que el derecho del clima que va configurándose en los últimos tiempos a golpe de nueva regulación constituye, en mi opinión, un ámbito cualificado respecto del más general derecho ambiental, y en el que se inserta de forma especial la salud, en el sentido de introducir medidas y prever actuaciones con trascendencia para el diseño de las políticas de salud pública, sin perder de vista que, a la vez, la protección de la salud actúa como un límite al deterioro ambiental.

Por efecto de lo anterior, nos situamos ante un ordenamiento diferenciado, en la medida en que se sustenta sobre principios específicos o propios como el de resiliencia, y presenta un grado de flexibilidad importante, a fin de dar entrada a una cierta anticipación y planificación ante el proceso complejo de cambio climático que estamos viviendo y que, necesariamente, debería llevarnos a una configuración diversa de las relaciones Estado y Comunidades Autónomas en la aprobación de la legislación climática<sup>30</sup>.

La anterior afirmación exige reconocer que el objetivo de la salud y la especial atención a las situaciones de vulnerabilidad ligadas al cambio climático van a requerir la implicación de todas las Administraciones. Otra cosa será, sin embargo, cómo se lleve a cabo tal implicación a partir de una estructura normativa poco innovadora como la que representa la LCCTE, en el sentido de

---

<sup>30</sup> Sigo aquí lo dicho en Mora Ruiz, "Comunidades Autónomas, Cambio Climático y Energía",...cit. p.22.

que ésta dispone la legislación básica de cambio climático, con referencias escasas y limitadas a la participación de las CCAA en la aprobación de la legislación de desarrollo que dispone el art. 149.1.23<sup>a31</sup>.

Sobre esta premisa, y sin perjuicio de las consideraciones que haré sobre el mayor protagonismo que debe corresponder a las CCAA en el desarrollo del derecho del clima, lo cierto es que se impone el análisis, aun sumario, de la LCCTE desde la perspectiva de protección de la salud, para determinar el espacio que la misma ofrece al nivel autonómico en la configuración ambiental de la salud pública.

En este último sentido, la entrada de la salud pública en la norma que examinamos se produce, primeramente, por la vía de los principios específicos del art. 2 de la Ley, en cuya virtud se considera como principio rector “la protección y promoción de la salud pública” (apartado f)). Se trata de una previsión que, en mi opinión, induce al error, en el sentido de que más que estar ante un principio, nos situamos en el ámbito de los fines y objetivos, si bien no puede desconocerse que esta configuración principialista de la protección de la salud pública permite que la misma pueda desplegarse a lo largo del texto de la Ley. Así, la protección de la salud se contempla de forma concreta, pero tangencial, en el ámbito de la mitigación y la promoción de una movilidad sin emisiones, lo que favorece la promoción de hábitos saludables (art. 14.3.b) LCCTE) o en el de la contratación pública, permitiendo la consideración de la alimentación sostenible y saludable en los procedimientos de contratación (art. 31.1).

---

<sup>31</sup> Se trata de un planteamiento totalmente ortodoxo con la estructura de bases-desarrollo seguido en otras normas ambientales y que, en parte, es consecuencia de la ausencia de un título específico sobre cambio climático. En este sentido, véase Marta Pérez Gabaldón, *La gestión intergubernamental de la Política de cambio climático en España*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 35 y ss. De otra parte, sobre lo limitado de la Ley en cuanto a la participación autonómica, véase, entre otros: Fernando López Ramón, “Notas a la Ley de Cambio Climático”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, de 19 de julio de 2021, quien de forma expresiva alude al “entendimiento unilateral de la colaboración administrativa” p.14; Anna Pallarés Serrano, “Análisis del anteproyecto de la Ley de Cambio Climático y transición energética: luces y sombras”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 11, núm. 1, 2020, p.41

Sin embargo, se regula de forma expresa en el Título V de la Ley, dedicado a la adaptación del cambio climático, en tanto en cuanto el art. 23 incluye en la norma “la consideración del cambio climático en la salud pública”, y en un doble sentido: por un lado, mediante la imposición de obligaciones de promoción por las Administraciones Públicas y entre la ciudadanía del “conocimiento sobre los efectos del cambio climático en la salud pública y sobre las iniciativas encaminadas a su prevención” (apartado primero), lo que implica una obligación de información activa por parte de las administraciones de naturaleza claramente preventiva, tal y como corresponde a las políticas de salud pública.

De otro lado, en el marco del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (en adelante PNACC), “se diseñarán e incluirán los objetivos estratégicos concretos, indicadores asociados y medidas de adaptación, encaminados a reducir o evitar los riesgos en la salud pública asociados al cambio climático, incluidos los riesgos emergentes”; de esta manera, la salud pública se trata como un ámbito o sector específico en el que deban proyectarse medidas de adaptación al cambio climático y que se consolidarán en planes especiales, tal y como contempla el referido PNACC<sup>32</sup>.

Sin duda, este marco parece posibilitar la implicación directa de las CCAA en la configuración de una política de salud pública de corte transversal, puesto que la misma debe considerarse parte de la estrategia de lucha contra el cambio climático. La cuestión será, entonces, conocer el régimen concreto articulado por las mismas en los márgenes ofrecidos por el derecho estatal básico.

## **II. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE HAN LEGISLADO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO**

### **1. El ineludible papel activo de las Comunidades Autónomas en la regulación frente al cambio climático**

La complejidad de la lucha contra el cambio climático como fenómeno de carácter global que, sin embargo, se evidencia en los territorios concretos plantea la oportunidad y conveniencia de que las estrategias a seguir no descansen en exclusiva sobre los Estados o las organizaciones internacionales,

---

<sup>32</sup> Téngase en cuenta, en este sentido, las previsiones del PNACC, pp. 52,57 y 94 y ss.

sino que debe contarse con la participación de entidades infraestatales, vinculadas directamente al territorio. Se trata, en el marco de los compromisos internacionales derivados del Acuerdo de París, de optar por un modelo de gobernanza multinivel que dé entrada a todas estas entidades con el fin de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y llegar a la situación de neutralidad climática<sup>33</sup> que el planeta está reclamando con urgencia. Desde esta perspectiva, como plantea MORA RUIZ<sup>34</sup>, se impone una “despatrimonialización subjetiva” de la lucha contra el cambio climático, en el sentido de dar cabida a públicos (incluyendo entidades infraestatales) y privados en la adopción de medidas que contribuyan a los aludidos objetivos de reducción y neutralidad.

Este contexto internacional y el elemento territorial del cambio climático han propiciado, en mi opinión, un cierto avance de nuestro ordenamiento en materia climática<sup>35</sup>, en la medida en que las CCAA de Cataluña, Andalucía e Islas Baleares aprobaron sus respectivas leyes de clima, en un contexto de ausencia de legislación básica y de inexistencia de título competencial *ad hoc* en nuestra Constitución<sup>36</sup>. De esta manera, estas Leyes tienen la virtud, a mi juicio, de favorecer la creación de un marco jurídico preciso que viene a sumarse a toda

---

<sup>33</sup> Véase, en este sentido, Aitana De La Varga Pastor, “Estudio de la Ley Catalana 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático y comparativa con otras iniciativas legislativas ambientales”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 2, 2018, p.3; y Manuela Mora Ruiz “La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía: estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición energética en Andalucía”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol.XI, núm. 1, 2020, p. 5.

<sup>34</sup> Mora Ruiz, “La perspectiva autonómica y local sobre el cambio climático...”cit. p. 202.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 193.

<sup>36</sup> Téngase en cuenta Pérez Gabaldón, *La gestión intergubernamental de la Política de cambio climático...*cit. p. 37, para quien el principio de proximidad legitima la intervención de las CCAA en materia climática. Asimismo, sobre la incidencia de la falta de legislación básica para la aprobación de leyes autonómicas de clima, véase Francisco L. Hernández González, “Estudio Preliminar: El Derecho frente al cambio climático”, en Francisco L. Hernández González, (Dir.), *El Derecho ante el reto del cambio climático*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2020, p. 10. Además, cfr. De La Varga Pastor, “Las Leyes de Cambio Climático de Catalunya y Baleares”....cit. pp. 185 a 187, en relación con la inclusión por determinados Estatutos de Autonomía de referencias al cambio climático.

una trayectoria autonómica de aprobación de planes y programas de naturaleza estratégica<sup>37</sup> con la que las CCAA han procurado tanto generar un marco general de naturaleza planificadora, como desenvolver una política propia de acción climática, íntimamente relacionada, en algunos supuestos, con la implantación de energías procedentes de fuentes renovables<sup>38</sup>. Desde esta perspectiva, los autores insisten en las bondades de un modelo descentralizado como el que caracteriza al Estado español<sup>39</sup> y en la conveniencia de reconocer una cierta descentralización climática<sup>40</sup> favorecedora de una estrategia más eficaz de lucha contra el cambio climático.

En contraposición con este planteamiento, la LCCTE parte de la necesaria presencia de las CCAA en la lucha contra el cambio climático, pero de una forma limitada, refrendada por la STC 87/2019<sup>41</sup>, en el sentido de que las previsiones de la norma básica relativas a éstas sólo ofrecen un espacio reducido para su intervención. De hecho, la norma sigue expresándose en términos de

---

<sup>37</sup> Véase Navarro/Alba/ González/Simou *Cambio climático...*cit.p.23.

<sup>38</sup> Así lo pone de manifiesto Mora Ruiz, “La perspectiva autonómica y local sobre el cambio climático...”, cit. p.213.

<sup>39</sup> Esta es la consideración de Javier Moreno García, “Las políticas en materia de cambio climático en el País Vasco”, en Francisco L. Hernández González, (Dir.), *El Derecho ante el reto del cambio climático*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2020, p.211, al señalar que “ha de verse nuestro Estado descentralizado como una ventaja adicional en esta lucha contra el cambio climático, ya que permite identificar y concretar a baja escala las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades ante este reto”. Sin duda, se trata de una consideración coherente con la necesidad de otorgar un espacio específico a las CCAA en la adaptación de los objetivos globales a cada territorio.

<sup>40</sup> Sobre la idea de federalismo climático, véase Endrius Cocciolo, “Cambio climático en tiempos de emergencia. Las Comunidades Autónomas en las veredas del «federalismo climático» español”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 1, 2020, p. 10.

<sup>41</sup> Para una visión crítica de esta Sentencia, véase De La Varga Pastor, “Las Leyes de Cambio Climático de Catalunya y Baleares”...cit. pp. 196, 197. En contraposición, y sobre la situación de “no avance” de las CCAA en la configuración de sus competencias ambientales a través de una jurisprudencia “de contención, cfr. Valencia Martín, *Jurisprudencia constitucional y medio ambiente...*cit. pp. 326, 327.



coordinación y cooperación<sup>42</sup>, sin avanzar en la interiorización de un modelo de relación multinivel en clave de gobernanza, requerido en un nivel internacional<sup>43</sup>.

En este contexto, procede el análisis de lo regulado por las Comunidades Autónomas en materia climática, a fin de constatar el grado de desarrollo de la LCCTE en el nivel autonómico y comprobar con qué extensión han podido intervenir en materia de protección de la salud, insistiendo en que las CCAA deben ocupar su propio espacio en la regulación frente al cambio climático, cualquiera que sea el sector en el que se sitúen.

Desde esta última perspectiva, y como consideración final de este apartado, debe llamarse la atención sobre el talante activo de las CCAA en la adopción de medidas de lucha contra el fenómeno que nos ocupa, pudiéndose reconocer, como se ha señalado, toda una trayectoria autonómica que contribuye a la configuración de un auténtico derecho del clima. No obstante, esta situación no impide, a la vez, afirmar que los modelos autonómicos articulados en torno a la lucha contra el cambio climático tienen diferente densidad y no son homogéneos<sup>44</sup>, dependiendo tanto del hecho de contar con un ordenamiento bien estructurado con la correspondiente ley de cabecera (como ocurre con Cataluña, Andalucía e Islas Baleares), como por el momento en que se han aprobado Estrategias y otros instrumentos de naturaleza programática, de forma

---

<sup>42</sup> En el mismo sentido, véase Laura Presicce, “Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, de 4 de mayo de 2020, pp. 17 a 20, tras el análisis del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, del Plan Nacional de Adaptación y del Anteproyecto de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

<sup>43</sup> El modelo alternativo vendría de la mano de una coordinación vertical y multinivel, que, sin embargo, en nuestro ordenamiento carece de mecanismos adecuados para una articulación diferente de las relaciones interadministrativas: véase Mariachiara Albertón, “La praxis de las relaciones intergubernamentales en España: un examen cuantitativo y cualitativo de la cooperación en materia ambiental”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 2, 2020, p. 4.

<sup>44</sup> Mora Ruiz, “La perspectiva autonómica y local sobre el cambio climático...”, cit. pp. 209, 210. Sobre la Ley Balear, véase Jordi Jaria i Manzano/Endrius Cocciolo, “Cambio Climático, energía y Comunidades Autónomas: el impulso de la transición energética mediante el cierre de las centrales térmicas en la Ley balear 10/2019”, en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 18, 2020, pp. 66 a 72.

que algunas CCAA cuentan con estrategias muy actualizadas, cuyo horizonte se sitúa en 2030 y/o 2050 (es el caso de las Comunidades de Aragón, País Vasco y Galicia), y otras se encuentran en proceso de revisión y actualización (como la Comunidad Autónoma de Canarias). Tratándose de la protección de la salud pública a través de la legislación climática, esta diferente situación de cada Comunidad Autónoma hace que nos encontremos con soluciones diversas que deben ser analizadas en los próximos epígrafes.

## **2. El modelo de protección de la salud instaurado por estas Autonomías**

Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía e Islas Baleares han sido pioneras en nuestro país al aprobar las respectivas leyes de clima<sup>45</sup>, como normas de cabecera de un sector que se nutre, además, de Decretos de desarrollo de las Leyes y de la aprobación de los planes previstos en dichas normas, como instrumento fundamental en el que plasmar las medidas concretas que deben adoptarse en los ámbitos de la mitigación y la adaptación. La situación contrasta con la de otras CCAA que llevan tiempo queriendo aprobar su respectiva Ley y que siguen, incluso, en la tramitación de sus anteproyectos<sup>46</sup>.

La Ley 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático de Cataluña<sup>47</sup>, junto con las Leyes 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía y 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición Energética de las Islas Baleares<sup>48</sup> constituyen el vértice de la ordenación climática en sus territorios<sup>49</sup>, presentando

---

<sup>45</sup> Para mayores consideraciones sobre el contenido de estas normas, téngase en cuenta Alba Nogueira López, “O Rolex o setas. Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo económico”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 11, núm. 1, 2020, pp. 11 y ss.

<sup>46</sup> Ese es el supuesto de Murcia, o del País Vasco, que han presentado varios textos desde hace algunos años. Sobre la evolución seguida en la Región de Murcia, véase Blanca Soro Mateo, “Un derecho para el cambio climático”, en *Revista Española de Derecho Ambiental*, núm. 209, 2020, p. 29. Asimismo, cfr. Pilar Navarro Rodríguez, “Regulación autonómica de la lucha contra el cambio climático: entre Cataluña, País Vasco y Andalucía”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 75, 2018, p. 22 a 27.

<sup>47</sup> DOGC núm. 7426, de 3 de agosto de 2017.

<sup>48</sup> BOIB núm. 27, de 2 de marzo.

<sup>49</sup> Estas Leyes, en la medida en que han sido anteriores a la LCCTE estatal, se encuentran en una cierta situación de eventualidad, en tanto en cuanto deban realizar “ajustes” a lo dispuesto

algunos rasgos comunes que deben señalarse, en tanto que puntos de encuentro con la protección de la salud<sup>50</sup>:

Así, en primer lugar, las tres Leyes consagran el binomio clima-energía, en aras de la neutralidad climática<sup>51</sup> y, por extensión, mitigación y adaptación son estrategias simbióticas que deben concurrir en todo caso. En segundo término, son leyes transversales y, por tanto, han de tener proyección en el conjunto de la actividad administrativa de desarrollo de las correspondientes políticas públicas y en todos los posibles sectores de actividad. Como ahora se verá, la protección de la salud pública reúne esta doble condición de ser un ámbito de actuación pública y sector de actividad sobre el que intervenir.

La consecuencia inmediata de la transversalidad de las Leyes consideradas es que la planificación se convierte en instrumento fundamental de intervención por parte de las administraciones autonómicas, dado que favorece un tratamiento integral de los diferentes sectores. Por último, estas normas parten de un principio de responsabilidad compartida que legitima la implicación activa de los sujetos privados<sup>52</sup>, junto a la actuación de las Administraciones autonómicas y locales.

Sobre estas coordinadas compartidas por las tres Leyes, la protección de la salud pública desde la perspectiva climática en estas Comunidades Autónomas se caracteriza por lo siguiente:

---

como básico: véase Mora Ruiz, “Comunidades Autónomas, Cambio Climático y Energía”...cit. p.18, quien señala que la LCCTE “asegura el espacio autonómico en la lucha contra el cambio climático y en el cambio de modelo energético, si bien ello no tiene una proyección directa y favorecedora de las CCAA en su articulado” (p.7).

<sup>50</sup> Sigo en este punto a Mora Ruiz, *ibídem*, p.18.

<sup>51</sup> Este es un aspecto especialmente destacado en el caso de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, ante el hecho insular. Para un estudio más minucioso de esta legislación, véase De La Varga Pastor, “Las Leyes de Cambio Climático de Catalunya y Baleares”...cit.pp. 185 a 187.

<sup>52</sup> A modo de ejemplo, este principio se encuentra expresamente recogido en la Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre (art. 4.g)), además de que se regula de forma expresa el modo en que proceden las relaciones interadministrativas entre la Comunidad Autónoma y el Estado y las Entidades Locales (art. 5). Al respecto, véase Mora Ruiz, “La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía...”, cit. pp.12 y ss.

Primeramente, la transversalidad aludida produce el efecto directo de que otros títulos competenciales, además del derivado de la competencia de aprobar normas adicionales de protección (art. 149.1.23<sup>a</sup>), entran en juego, destacando muy especialmente el relativo a la salud. Así lo pone de manifiesto y de forma expresa el Preámbulo de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cataluña, al insistir en el carácter transversal del cambio climático y, por tanto, en la necesidad de considerar de forma conjunta diferentes ámbitos sectoriales y acudir a diversos títulos estatutarios como la salud.

En la misma línea, se sitúa la previsión de la resiliencia de las poblaciones, ligada a la vulnerabilidad de los sistemas económicos, sociales y ambientales, lo que supone situar la protección de la salud en un primer plano de las actuaciones autonómicas. En este sentido, a modo de ejemplo, el art. 2.f) de la Ley 10/2019, de las Islas Baleares establece como finalidad de la norma “la planificación y la promoción de la resiliencia y la adaptación de la ciudadanía, de los sectores productivos y de los ecosistemas a los efectos del cambio climático”; y, por su parte, el art. 3.1 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, identifica tres principios de actuación (Principio de debida evaluación, Principio de cálculo objetivo y Principio de eficacia) que deberán tenerse en cuenta con carácter general, pero también de forma específica en ámbitos como la salud en orden a detectar los efectos del cambio climático sobre la salud humana y adoptar las medidas correspondientes<sup>53</sup>.

En segundo término, la reducción de emisiones de GEI como objetivo primordial de las Leyes examinadas conecta la salud con las medidas de mitigación, que constituye uno de los pilares en la lucha contra el cambio climático. De esta manera, determinadas medidas cuyo fin fundamental es evitar el incremento de emisiones tienen, a la vez, una clara incidencia en la mejora de la salud, habida cuenta de la relación ente contaminación y deterioro de la misma. Así, la salud es un componente de las mediciones de sustancias que se emiten a la

---

<sup>53</sup> El Resumen Ejecutivo del Plan Andaluz de Acción por el Clima (aun no aprobado) señala en este sentido que las interacciones entre el cambio climático y la salud humana son múltiples y complejas (p. 33). Accesible en [https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-09/Resumen%20Ejecutivo%20PAAC\\_.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-09/Resumen%20Ejecutivo%20PAAC_.pdf), [Última consulta, 1 de octubre de 2021].

atmósfera, tal y como recoge el art. 8.1 Ley 16/2017, de 1 de agosto<sup>54</sup> o un elemento configurador de medidas aplicables en áreas estratégicas, como la movilidad, en el sentido de disminuir la afección de la salud, bien por la contención del tráfico rodado (tal y como plantea la Ley andaluza en su Preámbulo en relación con el art. 36.7), bien por el fomento de vehículos térmicos (en los términos del Preámbulo y Título V, sobre Movilidad y transporte, de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Islas Baleares), con la consiguiente reducción de emisiones.

En este contexto, resulta fundamental la coordinación en el seno interno de la Comunidad Autónoma, pero también con otras Administraciones, a fin de garantizar los objetivos de protección de la salud pública. Destacan, así, previsiones como las del art. 38 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, relativo a la “coordinación entre administraciones”, en cuya virtud se exige la colaboración con los entes locales para que incentiven al sector privado en la realización de ciertas actuaciones vinculadas a las acciones de mitigación y adaptación: el apartado g) se refiere de forma expresa a la reducción de impactos sobre la salud; o la del art. 5 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Andalucía, en cuya virtud “las Administraciones públicas con competencias en materia de lucha contra el cambio climático cooperarán y colaborarán entre sí con objeto de prestarse mutuamente cuanto apoyo sea necesario para el desempeño eficaz de sus funciones”. A ello se suman soluciones organizativas específicas para el cambio climático, al modo de comisiones interdepartamentales, a las que, claramente, se incorporan los titulares de los Departamentos competentes en materia de salud<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> El precepto dispone, así, que en el Inventario de emisiones a la atmósfera y sumideros de CO<sub>2</sub> de Cataluña, deben recogerse sustancias procedentes de fuentes naturales o antropogénicas “que puedan incidir en la salud de las personas, en la degradación de los materiales, en los seres vivos y en el funcionamiento de los ecosistemas, de acuerdo con la lista de contaminantes del Anexo I”. En una línea similar, el art. 57 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Islas Baleares, en relación con la “Información sobre emisiones de CO<sub>2</sub>”, impone la obligación al Gobierno Balear de un protocolo de actuación y comunicación para los casos en que las emisiones de contaminantes atmosféricos superen los niveles recomendados por la Organización Mundial de Salud.

<sup>55</sup> Véanse arts. 5 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, y 6 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre.

Con todo, el ámbito fundamental en que la protección de la salud pública ocupa un lugar preeminente en las leyes que examinamos es el de la adaptación, en claro paralelismo con el tratamiento que la LCCTE y el PNACC deparan a este sector.

Así, el punto de partida del tratamiento de la salud a través de la adaptación al cambio climático, se encuentra en la identificación de los principales riesgos del cambio climático, con perspectiva territorial, esto es, teniendo en cuenta las características de cada territorio. A ello se suma la conveniencia de actuar en diversos sectores identificados como imprescindibles, estratégicos y, sobre todo, vulnerables, de forma que se impone su consideración específica, pero también holística, en el sentido de que la adaptación precisa de una visión conjunta de los efectos y medidas que puedan establecerse en cada una de estas áreas, teniendo en cuenta la concurrencia de los sistemas económicos, sociales y ambientales<sup>56</sup>. La adaptación debe estar presente en todas las políticas públicas, imponiéndose la coordinación de las Administraciones<sup>57</sup>, y la salud constituye un ámbito cualificado para la proyección de las estrategias de adaptación<sup>58</sup>.

En este sentido, el objetivo de las tres Leyes examinadas es reducir los impactos del cambio climático sobre los territorios, procurando reducir la vulnerabilidad de los mismos e incrementando su resiliencia, de forma que todas estas variables quedan engarzadas<sup>59</sup>, fundamentalmente mediante el recurso a la

---

<sup>56</sup> Téngase en cuenta Mora Ruiz, “La perspectiva autonómica y local sobre el cambio climático...”, cit. pp. 210, 211.

<sup>57</sup> Estas dos cuestiones son objetivos específicos del PNACC, que, obviamente, deben estar presentes en los Planes y Estrategias que se adopten por las Comunidades Autónomas. Véase pp. 47 y 52 del Plan.

<sup>58</sup> Con todo, debe advertirse que la “salud humana”, como área estratégica en la adaptación no constituye un compartimento estanco, sino que deben reconocerse mutuas influencias con otros sectores como el Agua, suelo, biodiversidad o ciudades y urbanismo. Véase p. 57 PNACC.

<sup>59</sup> Sobre la relación de estos conceptos, véase Pablo Serra Palao, “La vulnerabilidad de los ecosistemas: reflexiones para una mayor precisión conceptual”, en Blanca Soro Mateo/Jesús Jordano Fraga/José F. Alenza García (Dirs.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, p.227. En la misma línea, Mora Ruiz, “La perspectiva autonómica y local sobre el cambio climático...”, cit. p. 202, quien destaca

planificación<sup>60</sup>. Con ello, las normas examinadas refrendan legalmente el concepto de vulnerabilidad e institucionalizan la actuación sectorial en el área de la salud, entre otras, si bien desde una perspectiva necesariamente integradora de estas áreas, dada la interdependencia de las mismas<sup>61</sup>.

De esta forma, puestas en conexión las normas que examinamos con los respectivos planes de acción en clima o documentos estratégicos aprobados (o en vías de aprobación), puede reconocerse una cierta hoja de ruta<sup>62</sup> compartida en el tratamiento de la adaptación en general, y de la protección de la salud, en particular, consistente fundamentalmente en lo siguiente:

a) La identificación y evaluación de los efectos del cambio climático sobre los distintos sectores, como pieza clave en la sistematización de evaluaciones y fundamento de las medidas que puedan adoptarse<sup>63</sup>.

En efecto, el art. 23.1.a) de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, dispone que “las medidas que se adopten en materia de salud deben ir encaminadas a reducir la vulnerabilidad de la población, y concretamente deben ir encaminadas a la identificación y evaluación de los efectos del cambio climático sobre la salud de las personas”.

---

que vulnerabilidad, adaptación y resiliencia sitúan en un primer plano el elemento territorial en la lucha contra el cambio climático.

<sup>60</sup> A modo de ejemplo, el Plan Andaluz de Acción por el Clima (Resumen Ejecutivo) se configura como “un instrumento general de planificación para luchar contra el cambio climático y transición hacia un nuevo modelo energético, busca la transformación ordenada de nuestra economía hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima” (p.18).

<sup>61</sup> Véase Alenza García, “Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática”,...cit. p.27.

<sup>62</sup> En relación con la ordenación en la Comunidad Autónoma de Cataluña, véase De La Varga Pastor, “Las Leyes de Cambio Climático de Catalunya y Baleares”,...cit. pp. 190 a 193.

<sup>63</sup> Sobre la importancia de la determinación de métodos que permitan evaluar los impactos, la vulnerabilidad de personas y territorios y la adaptación, téngase en cuenta Alenza García, “Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática”,...cit. pp. 18 y ss.

Por su parte, el art. 20.ñ) de la Ley andaluza al regular sobre los “impactos principales del cambio climático”<sup>64</sup>, incluye la incidencia de la salud humana, de forma que se configura como un área estratégica en el ámbito de la planificación.

b) La adopción de medidas de prevención, como fórmula para reducir la vulnerabilidad de la población.

En esta línea de actuación, debe destacarse, en primer lugar, el establecimiento de programas y redes de vigilancia y de control, especialmente dirigidas a la supervisión de enfermedades de transmisión vectorial y al control de la contaminación atmosférica. Así lo recoge expresamente el apartado sexto de la Disposición Adicional 6ª, sobre “Políticas Sectoriales”, de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de las Islas Baleares, o el art. 23.1.b) de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, añadiendo el control de la calidad del agua, la protección frente a las olas de calor, así como de medidas en el ámbito alimentario, ante cualquier efecto del cambio climático que pueda afectar a la inocuidad de los alimentos<sup>65</sup>. En todo caso, debe recordarse que la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública introduce con carácter básico la vigilancia de la protección de la salud pública, teniendo en cuenta elementos ambientales como los mencionados (art. 12.2).

Este enfoque se proyecta, incluso, sobre el ámbito concreto de las relaciones laborales, de forma que se introduce como objetivo concreto la mejora de la salud

---

<sup>64</sup> Se trata de valorar cuestiones como las lluvias torrenciales, altas temperaturas, pérdida de la calidad del aire, incremento de enfermedades contagiosas....El Plan Andaluz de Cambio Climático (Resumen Ejecutivo) señala, en este sentido, que el cambio climático es un “elemento favorecedor de las zoonosis”, facilitando la aparición de enfermedades epidémicas o el incremento de su transmisión (p. 17).

<sup>65</sup> La Estrategia Catalana de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (véase *supra* nota al pie 5) identifica en este sentido como un objetivo concreto la garantía de la efectividad de las actuaciones de vigilancia y control sanitario del agua y los alimentos, además de la prevención de enfermedades de transmisión vectorial, mejorar la calidad del aire, cumpliendo con los niveles exigidos por la Organización Mundial de la Salud, y reducir el impacto de las temperaturas extremas.



laboral, en el entendido de que los trabajadores pueden considerarse población vulnerable<sup>66</sup>

De otra parte, la prevención se realiza a través de actividades de información y fomento del conocimiento. El Plan Andaluz de Acción por el Clima introduce este último elemento, identificando como línea estratégica de actuación el fomento de mejora del conocimiento sobre los efectos del cambio climático en la seguridad y la dieta alimenticia; y en la misma línea se sitúa la Estrategia Catalana de Adaptación al Cambio Climático (en el marco del art. 23.1.c) de la Ley 16/2017, de 1 de agosto), al introducir como un objetivo específico la mejora del conocimiento sobre los efectos del fenómeno que nos ocupa; y la Ley Balear de Cambio Climático, previendo diferentes medidas de información Ambiental (Disposición Adicional 6ª. Apartado 6).

c) Elaboración de Planes Especiales que tengan en cuenta las exigencias de la adaptación al cambio climático.

En este sentido, y en línea con lo dispuesto en el PNACC respecto de la integración de la adaptación en planes sectoriales<sup>67</sup>, el art. 23.2 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, ordena de forma expresa que el Gobierno elabore y apruebe “planes especiales de protección para los grupos de riesgo más vulnerables”<sup>68</sup>.

Por su parte, el art. 9.3 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, establece que el Plan Andaluz de Acción por el Clima contempla un programa de adaptación que, ex

---

<sup>66</sup> Plan Andaluz de Acción por el Clima: las actuaciones preventivas en el medio laboral constituyen una línea estratégica de actuación en el marco del área de salud.

<sup>67</sup> Así, el PNACC, en materia de salud, contempla la integración de medidas de adaptación en el Plan Nacional de Salud y Medio Ambiente, y Plan Nacional de Actuaciones Preventivas a los efectos del exceso de temperaturas sobre la salud (p.52).

<sup>68</sup> En este sentido, la Estrategia Catalana de Adaptación enumera los siguientes planes en materia de salud que deberán incorporar medidas de Adaptación (p.19): Plan de Salud de Cataluña; Plan interdepartamental e intersectorial de Salud Pública, Programa de Salud Pública y Cambio Climático; y Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en las zonas de población especial. Debe señalarse en este último sentido, que el art. 23.3 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, impone al Gobierno autonómico el deber de “cumplir los niveles de emisiones contaminantes recomendados por la Organización Mundial de la Salud en sus informes periódicos”.

art. 11.1, deberá proyectar sus medidas en los instrumentos de planificación autonómica y local, una vez que se identifica la salud como área estratégica (art. 11.2. i)), de manera que los planes sectoriales que se desenvuelvan en este ámbito se considerarán planes con incidencia ambiental (art. 19.1)<sup>69</sup>.

Por último, la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición Energética de las Islas Baleares recoge, igualmente, la obligación de adoptar planes en materia de salud pública, incluyendo cuestiones como el establecimiento de un sistema de alerta temprana (Disposición Adicional 6ª. Apartado 6)<sup>70</sup>.

Lo expuesto hasta este momento permite reconocer una cierta institucionalización de la protección de la salud pública en la legislación climática de las CCAA examinadas. Pueden encontrarse algunas diferencias en la fórmula concreta con la que tal incorporación se ha tratado en cada caso, pero es evidente que todas consiguen reforzar esta conexión entre cambio climático y salud desde el mismo momento en que una y otra son objeto de previsión en las Leyes autonómicas. Ello permite, a su vez, robustecer el grado de aplicación de los diferentes Planes o Estrategias examinadas en este epígrafe que, aun moviéndose en el ámbito de los instrumentos programáticos, crean todo un marco de referencia para las concretas medidas de lucha contra cambio climático que forman parte de la política de salud pública de cada Comunidad Autónoma.

### **III. OTROS INSTRUMENTOS AUTONÓMICOS DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN LEYES DE CABECERA**

Las otras CCAA que no han legislado sobre el cambio climático presentan una situación heterogénea en cuanto a la actividad llevada a cabo en este ámbito. En términos generales, como ya se ha indicado, estas Comunidades han aprobado diferentes instrumentos programáticos sobre el cambio climático, diferenciándose en el momento de aprobación de las mismas, de forma que,

---

<sup>69</sup> Para una consideración más detenida de la planificación en la Ley Andaluza, véase Mora Ruiz, “La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía...”, cit. pp.19 y ss.

<sup>70</sup> Al respecto, véase De la Varga Pastor, “Las Leyes de Cambio Climático de Catalunya y Baleares”,...cit. pp. 202 a 204.

junto a Estrategias muy recientes, nos encontramos con otras previsiones muy anteriores en el tiempo, que pueden estar (o no) en fase de revisión, y ello en paralelo con la aprobación de Anteproyectos de Ley (o Proyectos), que aún no han culminado<sup>71</sup>. Así, a modo de ejemplo, y en el momento de escribir estas líneas, la Comunidad Autónoma de La Rioja anuncia que el Consejo de Gobierno trabaja en un proyecto de ley sobre la materia que nos ocupa, aunque cuenta con la Estrategia de Lucha contra el Cambio Climático de La Rioja 2008-2012 que, hasta la fecha, sólo se ha proyectado en una Estrategia de mitigación<sup>72</sup>. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Galicia cuenta con la referencia que constituye la Estrategia Gallega de Cambio Climático y Energía 2050 y el Plan Regional Integrado de Energía y Clima 2019-2023, que concreta las grandes líneas de acción de la primera<sup>73</sup>. En contraposición, la Comunidad Autónoma de Valencia aprobó recientemente el Anteproyecto de Ley del Cambio Climático y Transición Energética<sup>74</sup>, cuenta con la Estrategia Valenciana ante el Cambio Climático, y está en vías de aprobación la Estrategia Valenciana de Cambio Climático y Energía Horizonte 2030<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Entre estas CCAA se encuentran, al menos, Aragón, Asturias, Canarias, La Rioja, Navarra, País Vasco y Valencia: <https://www.climatica.lamarea.com/7-ccaa-en-marcha-ley-de-cambio-climatico>, [Última consulta, 1 de octubre de 2021].

<sup>72</sup> El 21 de julio aparece en prensa la noticia de elaboración de un proyecto de Ley por parte del Gobierno riojano: <https://www.larioja.com/la-rioja/andreu-anuncia-rioja-20210721135157-nt.html>, [Última consulta, 1 de octubre de 2021]. Además, está pendiente de aprobación el borrador de la Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático: véase [https://www.adaptecca.es/administracion-local/comunidades-autonomas/ccaa?field\\_ccaa\\_value=17](https://www.adaptecca.es/administracion-local/comunidades-autonomas/ccaa?field_ccaa_value=17), [Última consulta, 1 de octubre de 2021].

<sup>73</sup> La Estrategia fue aprobada por el Consejo de Gobierno el 3 de octubre de 2019. Ambos documentos están accesibles en <https://cambioclimatico.xunta.gal/estrategia-cambio-climatico>, [Última consulta, 1 de octubre de 2021].

<sup>74</sup> Véase <https://www.europapress.es/comunitat-valenciana/noticia-aprobado-anteproyecto-ley-cambio-climatico-fija-reduccion-40-emisiones-co2-2030-20210806143415.html>, [Última consulta, 1 de octubre de 2021].

<sup>75</sup> Estos documentos están accesibles en [https://www.adaptecca.es/administracion-local/comunidades-autonomas/ccaa?field\\_ccaa\\_value=10](https://www.adaptecca.es/administracion-local/comunidades-autonomas/ccaa?field_ccaa_value=10), [Última consulta, 1 de octubre de 2021].

Como puede verse, se trata de una situación peculiar que ofrece un saldo complejo en cuanto al tratamiento jurídico del cambio climático en estas Comunidades. Ni todas las Comunidades cuentan con planes vinculantes, ni todas han actualizado su hoja de ruta mediante la aprobación de la correspondiente Estrategia que, pese a su carácter programático, establece las líneas de evolución de cada Comunidad Autónoma en la configuración de su política de cambio climático.

Trasladada esta complejidad al tratamiento de la salud pública desde la perspectiva climática en estas Comunidades Autónomas, el análisis de cada una de las iniciativas autonómicas supera con creces las dimensiones de este Trabajo, por lo que sólo se van a esbozar los elementos fundamentales presentes en los documentos y planes más recientes ya aprobados, teniendo en cuenta que los mismos han de desenvolverse en el marco creado por el Estado a partir de la LCCTE, el Plan Integrado de Energía y Clima y, sobre todo, el PNACC.

Así, en primer lugar, y en línea de lo que han regulado las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía e Islas Baleares, la salud se configura como un elemento sobre el que observar los efectos del cambio climático, atendiendo a la concurrencia de población vulnerable. Así se pone de manifiesto, entre otras, en la Estrategia KLIMA 2050 del País Vasco<sup>76</sup>, que contempla la valoración de efectos como las altas temperaturas, o la alteración del aire y las aguas, y considera que la Comunidad Autónoma cuenta con una población vulnerable importante, como consecuencia del envejecimiento de la misma (p.99). Por su parte, la Estrategia Gallega de Cambio Climático y energía 2050, incluye apartado 6.2.4.6, centrado en la “vulnerabilidad y riesgo en salud en Galicia”.

---

<sup>76</sup> Aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de junio de 2015. Accesible en <http://www.euskadi.net/informacion/estrategia-vasca-de-cambio-climatico-2050/web01-a2ingkli/es/>, [Última consulta, 1 de octubre de 2021]. Un estudio mayor sobre esta Estrategia puede encontrarse en Moreno García, “Las políticas en materia de cambio climático en el País Vasco”,...cit. pp. 222 y ss.

Junto a ello, la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático Horizonte 2030<sup>77</sup> incluye como medida de actuación (bajo la denominación de “ruta de actualización”), la evaluación de los efectos del cambio climático, atendiendo a la estructura demográfica y vulnerabilidad de la población (p.95).

En segundo lugar, puede apreciarse un mayor interés en las relaciones entre la protección de la salud pública y las medidas de mitigación, en el sentido de que el ahorro y la eficiencia energética, las medidas de movilidad segura y sostenible, además de la promoción de hábitos saludables como el fomento de los desplazamientos a pie o el consumo de alimentos frescos de proximidad son soluciones para la reducción de GEI con clara incidencia en la mejora de la salud<sup>78</sup>. No obstante, en la medida en que se trata de medidas recogidas en documentos de naturaleza programática y que, en el caso de que se introduzcan en normas vinculantes, van a descansar, sobre todo, en el fomento por parte de las Administraciones públicas, en el sentido de que incentiven estos comportamientos, no estamos ante previsiones definitivas en lo que a los objetivos de mitigación se refiere.

Por último, la protección de la salud se convierte en un área específica sobre la que actuar desde la perspectiva de la adaptación, contemplándose medidas similares a las ya examinadas en el epígrafe anterior y que van desde la

---

<sup>77</sup> Esta Estrategia fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de febrero de 2019. Accesible en <https://www.estrategiaaragonesacambioclimatico.es/>, [Última consulta, 1 de octubre de 2021].

<sup>78</sup> En este sentido, la Estrategia Aragonesa ya citada establece como uno de sus pilares una Comunidad Autónoma saludable (“Aragón saludable”), recogiendo medidas como las enumeradas en el texto principal y vinculadas a la mejora de la calidad del aire o la mejora de la salud cardiovascular (p.53). Además, se reconoce la responsabilidad de las Administraciones de “abordar estrategias que contribuyan a la mejora de la salud de los aragoneses y al desarrollo sostenible de sus actividades y su territorio” (p.52). En esta línea se sitúan algunas de los Anteproyectos/Proyectos que se han aprobado recientemente, destacando en este sentido el Proyecto de Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética de Navarra (arts. 29 y 37), accesible en [https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/02\\_plf\\_cambio\\_climatico\\_y\\_transicion\\_energetica\\_1.pdf](https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/02_plf_cambio_climatico_y_transicion_energetica_1.pdf), [Última consulta, 1 de octubre de 2021] ; o la futura Estrategia Valenciana ante el Cambio Climático Horizonte 2030 (medida 48).

vigilancia y control, especialmente en materia de calidad del aire, hasta el impulso de la I+D+i.

Así, desde el ámbito de la prevención, destacan medidas de vigilancia y control de la calidad del aire (sistema de alerta temprana), así como de enfermedades recogidas en la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático<sup>79</sup>; las medidas de información de la población o la protección de la salud laboral de la Estrategia KLIMA 2050 (en relación con impulso de la información y la mejora y transferencia del conocimiento) y el Plan de Adaptación al Cambio Climático de Canarias<sup>80</sup>. Por su parte, la Estrategia Gallega de Cambio Climático y Energía 2050, presenta una dimensión reforzada de la información y sensibilización de la población (Objetivo 10), que conecta directamente con la idea de gobernanza, en la que la concienciación de la ciudadanía adquiere un gran protagonismo, proyectándose sobre medidas concretas en el Plan Integrado de Energía y Clima (Línea 30).

En materia de I+D+i es especialmente llamativa la previsión de la Estrategia Canaria de Lucha contra el Cambio Climático, contemplando una línea prioritaria de investigación sobre el sector salud, y cuestiones diversas como las enfermedades infecciosas tropicales<sup>81</sup>. En el mismo plano se sitúan las propuestas de dinamización y conocimiento de la citada Estrategia Gallega, que se concreta en la Línea 25 de actuación del Plan Integrado.

Finalmente, la protección de la salud pública precisa de la integración de las exigencias de adaptación en la planificación sectorial, como ya se ha señalado.

---

<sup>79</sup> Véase pp. 75 y 95, respectivamente

<sup>80</sup> Véase pp. 63 y ss. El plan se encuentra accesible en [https://www.adaptecca.es/sites/default/files/documentos/plan\\_de\\_adaptacin\\_de\\_canarias\\_al\\_cambio\\_climtico.pdf](https://www.adaptecca.es/sites/default/files/documentos/plan_de_adaptacin_de_canarias_al_cambio_climtico.pdf), [Última consulta, 1 de octubre de 2021].

<sup>81</sup> La Estrategia fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de marzo de 2009 y por Resolución del Parlamento Canario de 14 de mayo de 2009. Véase p. 95. Accesible en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A//climaimpacto.eu/wp-content/uploads/2012/03/ESTRATEGIA-CANARIA-DE-LUCHA-CONTRA-EL-CAMBIO-CLIM%25C3%2581TICO.pdf&ei=39UtUfTLPIfA0QW7nID4AQ&usg=AFQjCNEQlg0iEeSyJ3aSq8kK8wpX7PznXw&bvm=bv.42965579%2Cd.d2k>, [Última consulta, 1 de octubre de 2021].

A modo de ejemplo, este es el enfoque de la citada Estrategia Aragonesa de Cambio Climático, al referirse al Plan de Salud de Aragón 2030, como cauce para aumentar la resiliencia de la población y del sistema de salud frente al cambio climático (Meta 8)<sup>82</sup>.

Como puede verse, estas otras CCAA que no han legislado sobre cambio climático y salud, sí han ido construyendo un marco general que se mueve dentro de las líneas fijadas por la LCCTE y la planificación estatal aplicable y que es compartida, en cuanto al tipo de medidas por las CCAA que aprobaron con anterioridad las leyes de clima. La consecuencia es la configuración de una ordenación de la salud pública a través de instrumentos normativos diversos, de distinta intensidad en cuanto a su alcance vinculante, y que podrían poner en riesgo los objetivos irrenunciables de adaptación y resiliencia. En este sentido, la diferente velocidad de las Comunidades Autónomas en la aprobación de sus respectivas normas y/o planes y programas constituiría, en mi opinión, un obstáculo para la configuración de una política de salud pública eficaz como rasero y objetivo de la lucha contra el cambio climático.

#### **IV. CONCLUSIONES: CONCURRENCIA DE MODELOS Y EFECTOS DEL MOSAICO**

Lo dicho en el último párrafo del epígrafe anterior plantea la oportunidad de reflexionar sobre las fórmulas empleadas por las CCAA para articular una protección eficaz de la salud pública desde la perspectiva climática que, a la postre, tiene que ver con la idoneidad de estas Administraciones para el diseño de estrategias propias de lucha contra el cambio climático.

Sobre esta premisa, la primera cuestión que cabe destacar es que el hecho de que las normas, estrategias y planes examinados incluyan la salud como un ámbito cualificado en relación con los efectos del cambio climático y, a la vez, el

---

<sup>82</sup> Es llamativo que la Estrategia Gallega de Cambio Climático y Energía 2050, en contraposición con otras CCAA, no haya previsto como ámbito sectorial de actuación la salud pública, si no que la misma se encuentra tratada de forma dispersa en los ámbitos sectoriales que el documento identifica como prioritarios, a saber: Industria y energía; agrícola, forestal y ganadero; medio marino y pesca; biodiversidad y medio natural; movilidad y transporte; y territorio y servicios (p. 111).

objeto de protección no constituye una novedad, habida cuenta de la relación entre el derecho ambiental y la protección de la salud pública. Sin embargo, sí es novedoso el planteamiento de las normas relativas al clima, en la medida en que éstas tratan de atajar un problema complejo como el que representa el cambio climático y, por tanto, el instrumentario jurídico del que se dispone también es especial, en el marco de un derecho que debe ser flexible y tener capacidad de anticipación y resiliencia<sup>83</sup>.

Desde esta última perspectiva, las previsiones específicas sobre salud en la LCCTE y en las Leyes autonómicas de clima suponen un avance, puesto que dan carta de naturaleza a la trayectoria planificadora seguida en materia de medio ambiente-salud, reforzando su observación y cumplimiento.

En cierto modo, del examen realizado en los epígrafes anteriores, puede llegarse a la conclusión unánime de reconocer la incidencia del cambio climático en la salud y, por tanto, la necesidad de incluir el objetivo de la protección de la salud en las normas, programas y planes, además de la conveniencia de identificar un sector estratégico de actuación, conectado con otros de la misma naturaleza.

La cuestión, sin embargo, es la diversidad de modelos normativos existentes en la actualidad y la disparidad de instrumentos para abordar la protección de la salud desde las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático. Sin duda, puede afirmarse que el tratamiento que las CCAA deparan a la salud desde el ámbito de la lucha contra el cambio climático origina un mosaico de soluciones, que permite reconocer la concurrencia de modelos diversos, aunque no totalmente dispares.

Esta situación podría llevar a cuestionar la virtud de esta situación de dispersión y la operatividad y eficacia de los instrumentos normativos examinados para lograr una efectiva protección de la salud pública. Sin embargo, no puede perderse de vista que el cambio climático tiene una componente territorial que hace inevitable que las CCAA, en tanto que entidades infraestatales, dispongan de una cierta capacidad de diseño y articulación de sus propias políticas sectoriales bajo el paraguas de la lucha contra el cambio climático.

---

<sup>83</sup> Véase Mora Ruiz, "Comunidades Autónomas, Cambio Climático y Energía",...cit. p.21.



En este sentido, la LCCTE sólo realiza ciertos apuntes sobre la protección de la salud, permitiendo la entrada de las CC.AA en el desarrollo del mínimo dispuesto por el art. 23; y en la misma línea se sitúa el PNACC que, en mi opinión, se erige como un marco de referencia a partir del cual hacer posible la coordinación de las distintas Administraciones. Por tanto, desde el ámbito estatal no hay duda de que las CCAA tienen espacio para concretar en sus territorios políticas propias de protección de la salud pública.

La especialidad y también la dificultad del modelo generado por las CCAA está, como ya se ha señalado, en la heterogeneidad de situaciones y densidad normativa con la que se ha abordado la protección de la salud desde la intervención en materia de clima. Y es esta cuestión de las diferentes velocidades a la que me refería anteriormente la que, en mi opinión, puede restar eficacia a las opciones autonómicas concurrentes en la actualidad. La ausencia de Leyes o planes vinculantes en la mayoría de CCAA y la generalidad de instrumentos de carácter programático puede constituir un obstáculo para que las mismas diseñen una auténtica política de salud pública frente al cambio climático.

A mi juicio, estamos en un momento temprano de regulación autonómica frente al cambio climático, en el sentido amplio del término, de forma que no es posible alcanzar una conclusión definitiva sobre la operatividad (o no) de un modelo dispar de protección de la salud pública desde la ordenación del cambio climático. Antes al contrario, la necesidad de que la adaptación y resiliencia tengan en cuenta las especialidades y características de cada territorio, y el hecho de que la mayoría de las CCAA (tal y como se ha evidenciado), comparten estrategias y áreas de acción, hacen pensar que se camina hacia la consolidación de la protección de la salud a través del ordenamiento climático, de forma que la diferencia entre las CCAA no sea sino una ventaja que permita alcanzar los objetivos compartidos de reducción de GEI y adaptación a los efectos del cambio climático.

## **V. BIBLIOGRAFÍA CITADA**

Albertón, M., “La praxis de las relaciones intergubernamentales en España: un examen cuantitativo y cualitativo de la cooperación en materia ambiental”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 2, 2020, pp. 1-44.

Alenza García, J.F., “La vulnerabilidad ambiental y climática como preocupación social y jurídica”, en Soro Mateo, B./ Jordano Fraga, J./ Alenza García, J.F., (Dir.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 17-26.

- “Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. X, núm. 2, 2019, pp. 1-46.

Ausín Díez, T., “Ética, emergencia, seguridad: ética del cuidado para un mundo en emergencia”, en Soro Mateo, B./ Jordano Fraga, J./ Alenza García, J.F., (Dir.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 27-38.

Cocciolo, E., “Cambio climático en tiempos de emergencia. Las Comunidades Autónomas en las veredas del «federalismo climático» español”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 1, 2020, pp. 1-14.

Cueto Pérez, M., “Buen gobierno y buena administración en la sanidad pública”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 120, mayo-agosto 2021, pp. 61-102.

De La Varga Pastor, A., “Las Leyes de Cambio Climático de Catalunya y Baleares”, en Hernández González, F.L. (Dir.), *El Derecho ante el reto del cambio climático*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2020, pp. 181-210.

- “Estudio de la Ley Catalana 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático y comparativa con otras iniciativas legislativas ambientales”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 2, 2018, pp. 1-56.

Ezeizabarrena, X., *Río + 20 (1992-2012): El reto del desarrollo sostenible*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 70, Universidad de Deusto, Bilbao, 2013.

Fortes Martín, A., en “Hacia un Derecho Ambiental «agravado» y de excepción para hacer frente a la vulnerabilidad climática”, en Soro Mateo, B./ Jordano Fraga, J./ Alenza García, J.F., (Dir.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp.155-170.

- “La resiliencia ambiental y el (re)posicionamiento ante una nueva era sostenible de obligada adaptación al cambio climático”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 92, de 1 de julio de 2019, pp. 1-21.

Jaria i Manzano, J./ Cocciolo, E., “Cambio Climático, energía y Comunidades Autónomas: el impulso de la transición energética mediante el cierre de las centrales térmicas en la Ley balear 10/2019”, en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 18, 2020, pp. 61 a 88.

López Ramón, F., “Notas a la Ley de Cambio Climático”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, de 19 de julio de 2021, pp. 1-22.

Mora Ruiz, M., “Comunidades Autónomas, Cambio Climático y Energía”, en Alenza García, J.F./ Mellado Ruíz, L., (Dir.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Ed. Marcial Pons, *en prensa*, pp. 1-25.

- “La perspectiva autonómica y local sobre el cambio climático: posibilidades de la legislación actual”, en Soro Mateo, B./ Jordano Fraga, J./ Alenza García, J.F., (Dir.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp.202-221.
- “La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía: estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición energética en Andalucía”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol.XI, núm. 1, 2020, pp.1-44.

Moreno García, J., “Las políticas en materia de cambio climático en el País Vasco”, en Hernández González, F.L., (Dir.), *El Derecho ante el reto del cambio climático*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 211-236.

Navarro, C./Alba, D./ González, M./Simou, S., *Cambio climático: Análisis comparado de las políticas de cambio climático en municipios de la Comunidad*

*Autónoma de Madrid*, Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales, VII Informe, 2019, Instituto de Derecho Local, UAM, 2019.

Navarro Rodríguez, P., “Regulación autonómica de la lucha contra el cambio climático: entre Cataluña, País Vasco y Andalucía”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 75, 2018, p. 22 a 27.

Nogueira López, A., “O Rolex o setas. Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo económico”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 11, núm. 1, 2020, pp. 1-30.

Pallarés Serrano, A., “Análisis del anteproyecto de la Ley de Cambio Climático y transición energética: luces y sombras”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 11, núm. 1, 2020, pp. 1-42.

Pérez Gabaldón, M., *La gestión intergubernamental de la Política de cambio climático en España*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

Presicce, L., “Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, de 4 de mayo de 2020, pp. 1-22.

Prieur, M., “El derecho al ambiente sano y el derecho constitucional: Desafíos globales”, en Juste Ruíz, J./ Bou Francha, V., (Dirs.), *El desarrollo sostenible tras la cumbre de Río+20: Desafíos globales y Regionales*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 17-31.

Sarasibar Iriarte, “La Administración sanitaria ante el cambio climático”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 25, 2013, pp.89-104.

Serra Palao, P., “La vulnerabilidad de los ecosistemas: reflexiones para una mayor precisión conceptual”, en Soro Mateo, B/ Jordano Fraga, J/ Alenza García, José F., (Dirs.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 223-248.

Soro Mateo, B., “Un derecho para el cambio climático”, en *Revista Española de Derecho Ambiental*, núm. 209, 2020, pp. 1-36.

- *Derecho de los pesticidas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

Valencia Martín, G., *Jurisprudencia constitucional y medio ambiente*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2017.