

El sistema administrativo del clima, Antonio Fortes Martín, Dykinson, 2025, ISBN 9788410709836, 545 pp.

El cambio climático es uno de los principales problemas ambientales al que debe enfrentarse la humanidad, con significativas y crecientes repercusiones sociales y económicas. Siendo un problema de carácter global, exponencial y persistente, la obra que recensamos sitúa el interés en el clima como objeto jurídico, como un bien jurídico intangible necesitado también de protección. Y es que, pese al mayor protagonismo depositado sobre la acción y el efecto del cambio climático, el enfoque jurídico debe descansar sobre el clima.

En esta obra el profesor Fortes ofrece a sus lectores la visión de en qué medida el clima ha impactado hasta ahora en nuestro sistema administrativo propio. Es decir, pretende mostrar cómo el paradigma climático cada vez se encuentra más presente en el sistema «operativo» administrativo desde diversos planos y manifestaciones representativas de su ciclo vital. El propósito de esta obra es realizar una sistematización jurídico-administrativa de los detalles del clima, una sistematización que surge de la posible adecuación del contenido de las normas y actos del derecho administrativo a las determinaciones sustantivas que el fenómeno del clima y su variación proporcionan. A juicio del autor, los detalles del clima parten para un jurista de la máxima que sostiene que la esencia de la tarea investigadora es el riesgo y la incertidumbre (intelectual) dentro del marco de la llamada ciencia posnormal, ya que uno de los rasgos característicos de la investigación universitaria es su naturaleza dilemática.

Con esta finalidad, el autor estructura la obra en tres grandes partes. En la primera de ellas se abordan las bases jurídicas para la definición de un sistema administrativo del clima. La Administración pública y el derecho administrativo se enfrentan a nuevos retos en materias de diversa índole, como la energética, ambiental, alimentaria, sanitaria, tecnológica o de inteligencia artificial que obligan a replantearse su propia definición y alcance tal y como hasta ahora lo hemos concebido.

El concepto de desarrollo sostenible, que hasta tiempo reciente se asociaba a países con un nivel menor de desarrollo, ya no se debe ver limitado a este ámbito, sino que se plantea como un desafío global que afecta a toda la ciudadanía. Es por ello que la cooperación para el desarrollo se enfrenta en la actualidad a una agenda más compleja, que incluye el establecimiento de sistemas socialmente inclusivos, la reducción de la pobreza y las desigualdades en diversos ámbitos, la descarbonización y la sostenibilidad ambiental, el buen uso de la innovación y las tecnologías, así como la transición justa en los ámbitos socioeconómico, digital y ecológico, entre otros.

La gestión de los riesgos y, en particular, la gestión del riesgo climático, es una de las señas de identidad de la llamada sociedad del riesgo global. En términos jurídi-

cos, el clima y las variaciones climáticas constituyen un fenómeno inevitable de nuestra sociedad que, aunque en un principio pareciese quedar al margen de la realidad jurídica, siempre ha sido considerado por el derecho. Y es que resulta incuestionable que el clima, al igual que lo fueron otros riesgos y desastres naturales anteriormente, ha penetrado en el derecho como un objeto específico, aportando una dimensión de facticidad al derecho.

Durante los últimos años hemos podido constatar que, aunque no vivamos en un escenario de alarma climática, el peligro de emergencia climática se ha convertido en una realidad que inevitablemente habita ya entre nosotros. Nuestro país, a pesar de su buena climatología, su estilo de vida y la dieta mediterránea –activos estos que le permiten situarse como una potencia turística a nivel mundial– se encuentra en una de las posiciones a nivel global más vulnerables frente a la variación climática por sus particularidades geofísicas y diversidad climatológica, su situación geográfica y sus características socioeconómicas. El autor nos muestra cómo hemos asistido recientemente a un proceso de «administrativización» del fenómeno climático, por cuanto a que el clima comienza a interesar al derecho, manteniendo a las personas en el centro del sistema de tutela que conforma este último. El derecho debe garantizar, por estar en disposición de ello, el bienestar y salvaguarda de las personas. Así, la realidad climática actual confirma la máxima latina *ubi societas, ibi ius*, ya que, frente a la creciente demanda y exigencia social de un clima estable, habitable y neutro, surge como respuesta la movilización jurídica correspondiente.

Dada la naturaleza variable, contingente y atractiva de la realidad jurídico-administrativa, considera el autor que el análisis de un sector específico de la realidad social, como es en este caso el clima, debe centrarse en el interés que resulta de investigar qué aporta la parte especial del derecho administrativo a la teoría general de esta rama del derecho. El derecho, como sistema normativo, regula igualmente la manera en que se debe llevar a cabo la acción administrativa para alcanzar el nuevo objetivo de lograr la estabilidad climática. Por todo ello, el derecho administrativo debe demostrar su flexibilidad y capacidad de adaptación frente al fenómeno climático. La necesidad de reaccionar rápidamente y dar respuestas adecuadas a las cambiantes condiciones climáticas requiere normas jurídicas que sean, al mismo tiempo, flexibles y firmes en la consecución de los objetivos planteados. Lo que el autor denomina «prestancia» climática del derecho administrativo se refleja de manera evidente en la legislación administrativa relacionada con los medios materiales, el patrimonio y el dominio público.

Por otro lado, el cambio climático y el ajuste necesario del clima para tratar de restaurar su equilibrio, integridad y estabilidad en términos jurídicos no se basa únicamente en un conjunto normativo en expansión, sino también en la operativi-

dad funcional que los principios jurídicos pueden desarrollar. Los nuevos desafíos que afronta el derecho, como la alteración climática, generan una reacción lógica, canalizando esa respuesta a través de la creación de nuevos principios jurídicos, los que el autor denomina «principios rectores climáticos»: vulnerabilidad ambiental y climática, resiliencia –que es a la vez principio y criterio orientador de las políticas climáticas– y progresión climática –que representa la superación del principio de no regresión ambiental–. Para finalizar esta primera parte, el autor realiza un análisis pormenorizado del régimen jurídico actual y de la evolución a nivel europeo y constitucional del sistema administrativo del clima.

En la segunda parte el autor trata la necesidad de conformar una nueva organización administrativa que se encargue de la tutela o protección del clima. Así, comienza analizando, a nivel europeo, la actual Dirección General de Acción por el Clima, la cual «eleva» al más alto rango ejecutivo el clima, con una sustantividad específica y diferenciada respecto del medio ambiente y de la energía. A nivel estatal, el clima no posee el protagonismo que sería deseable dentro del esquema organizativo del Gobierno de la Nación. Éste dirige la política interior y exterior del Estado, y es en este segundo ámbito donde se encuentra el espacio en que encuentra acomodo el clima y el cambio climático. Considera el autor que solo las Comisiones Delegadas del Gobierno para el Reto Demográfico, para la Agenda 2030 y para Asuntos Económicos tienen una cierta correspondencia material con la perspectiva climática que defiende a lo largo de su obra. Las agencias estatales son concebidas como un instrumento que permite dotar de mayor autonomía y flexibilidad a la gestión. El autor propone la creación de una Agencia Estatal de Clima (o la reformulación de la Agencia Estatal de Meteorología –AEMET– para que también ejerza tales funciones), a la que se le confiaría la ejecución de las medidas para combatir los efectos del cambio climático previstas en los planes y estrategias de adaptación y mitigación. Además, señala que esta propuesta de crear una Autoridad Nacional en materia de clima no entraría en conflicto con la estructura organizativa existente, especialmente en lo que respecta al Consejo Nacional del Clima. En cuanto a la administración autonómica, la creciente importancia jurídica del clima y su manifestación más grave, el cambio climático, ha llevado a que sus distintos órganos no puedan ignorar esta realidad en términos organizativos estrictos.

Por otro lado, el autor nos plantea la relevancia de la participación ciudadana en las estructuras administrativas del clima. La amenaza, que ya es una realidad, del cambio climático preocupa e interesa a la ciudadanía. Aunque no sea la principal preocupación de la población, el clima es un tema que impacta y está siempre presente. Las noticias constantes sobre desastres naturales y las alertas sobre lo que está por venir no dejan indiferente a nadie. La participación ciudadana no solo tiene un rol en cuestiones climáticas, sino que, de hecho, resulta absolutamente necesaria. Así,

el clima y todo lo relacionado con el fenómeno del cambio climático deben permitir la participación inmediata y en tiempo real de los ciudadanos para generar cambios sistémicos en sus hábitos, consumos y estilos de vida, de modo que puedan contribuir a mitigar el calentamiento global. Esta participación pública o ciudadana cobra relevancia en las nuevas corrientes de democracia deliberativa o participativa, en el fenómeno que se conoce como gobierno abierto. Asimismo, la denominada asamblea ciudadana está destinada a convertirse en un instrumento clave para fortalecer los canales de diálogo y participación de la ciudadanía, con el fin de abrir y facilitar un debate social sobre la búsqueda de soluciones a la crisis climática que afrontamos. Esta asamblea representaría la manifestación más clara y destacada de lo que se conoce como «diálogo abierto», un diálogo «aperturista» enfocado en el clima.

En la tercera parte de la obra el autor realiza un análisis de cómo el sistema que conforma el derecho administrativo en materia de clima responde a la crisis climática. La creciente vulnerabilidad de la sociedad ante los peligros de diversa índole (tecnológicos, industriales, naturales, etc.) ha generado una respuesta por parte de los poderes públicos, canalizada a través del derecho. El cambio climático representa, en sí mismo, un riesgo y, por lo tanto, la regulación administrativa del clima, destinada a mitigar los efectos de la alteración o cambio anómalo del clima, debe interpretarse como una variante de la regulación del riesgo.

En lo que respecta específicamente a la crisis climática, la alteración de la estabilidad del clima nos coloca ante una situación de urgencia, si bien no en el sentido jurídico-administrativo formal y extremo de un «estado de necesidad» o de completa excepcionalidad como la que plantea Carl Schmitt en su concepción del derecho de excepción, donde el orden jurídico desaparece. Sostiene el autor que la alteración anómala del clima constituye una emergencia que podría calificarse como «ordinaria» o «estable», ya que no altera radicalmente nuestra vida cotidiana, al menos en su inmediatez, de forma tan drástica como lo haría una amenaza inminente de emergencia extraordinaria. Nos hemos acostumbrado a convivir con lo que parece ser un riesgo climático admisible o permitido. Así, se genera una nueva cultura administrativa de emergencia y excepcionalidad climática, donde la «excepción climática» se normaliza dentro del ordenamiento jurídico-administrativo. Por lo tanto, el desequilibrio climático se ha convertido en un estado de emergencia ordinario o permanente, con impacto colectivo, que, sin embargo, no se compara con una situación extraordinaria, como un cataclismo o una catástrofe.

La propuesta defendida por el autor de esta obra, relativa a un sistema administrativo o derecho administrativo del clima, no debe confundirse con el derecho del cambio climático (o derecho climático), ya que este último es solo una parte de aquel. No aboga, por lo tanto, por el uso indistinto de los términos derecho del clima y dere-

cho del cambio climático, dado que el segundo presenta un enfoque mucho más limitado, relacionado específicamente con el proceso o fenómeno del cambio climático. En cambio, sostiene que con el derecho del clima se busca construir un corpus iuris completo que gire en torno al clima –incluyendo, por supuesto, el fenómeno de su cambio o alteración– de manera similar a como el derecho ambiental aborda el medio ambiente. La transversalidad de las causas y consecuencias del cambio climático requiere la creación de estructuras instrumentales que aseguren la coherencia de las acciones orientadas a cumplir los objetivos establecidos en los diversos instrumentos de planificación para la mitigación y adaptación al cambio climático.

El autor analiza la oportunidad organizativa que representa el clima para el nivel autonómico, en cuanto a que existe un sobrecrecimiento con riesgo evidente de solapamiento funcional. El nuevo marco organizativo climático autonómico tiende a replicar, casi de manera exacta, el esquema estatal y, en ocasiones, a profundizar en él, lo que da lugar a una delimitación funcional que no siempre es clara y genera un riesgo evidente de solapamientos. Para una mejor visualización de este problema, se exponen en la obra algunos ejemplos de comunidades autónomas que adolecen de esta clase de duplicidades.

El éxito alcanzado por la transversalidad de lo ambiental abre la puerta a que una nueva forma de integración, con un protagonista diferente, continúe ese objetivo. Ello se refleja, por ejemplo, en la Estrategia de adaptación de la Unión Europea al cambio climático de 2013, donde se establece que una de las prioridades y responsabilidades de la Comisión es integrar las medidas de adaptación en las políticas y programas de la Unión Europea, como una forma de generar acciones para reducir el impacto del cambio climático. Las manifestaciones más relevantes para el sistema administrativo relativas a la necesidad de integrar la perspectiva climática en el diseño y la ejecución de todas las políticas públicas son recogidas por el autor en los últimos epígrafes de la obra.

Por otro lado, la función pública de tutela climática, tal como se recoge en la primera parte de la obra que recensionamos, puede fundamentarse también en el derecho a la buena administración, considerado como uno de los principios accesorios de la actuación administrativa, a modo de metaprincipio jurídico que inspira a otros. Esta nueva exigencia requiere adoptar una nueva perspectiva sobre la Administración y el derecho administrativo. Para el autor, es importante resaltar la funcionalidad potencial de la buena administración como un derecho que se inscribe dentro de las modernas tendencias de un derecho administrativo menos vinculado al privilegio y más orientado a la tarea de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. En nuestro caso, se trata ahora de mejorar las condiciones climáticas de vida de los ciudadanos.

El autor sostiene que el equilibrio y la integridad del clima pueden –y deben– formar parte del conjunto de conquistas ciudadanas que pasan a conformar el conjunto de necesidades básicas de la sociedad, dando lugar a un nuevo estatus ambiental y climático para los ciudadanos. Vivir en condiciones climáticas adecuadas y estables es también una necesidad básica, indispensable y esencial para el bienestar de toda la ciudadanía en cualquier sociedad avanzada que se reputa como tal. En definitiva, el clima y la garantía de su equilibrio e integridad surgen, en términos jurídicos estrictos, como una necesidad vital básica para el ser humano. Por ello, resulta relevante explorar, desde la perspectiva jurídico-administrativa, la posible creación y consolidación de un nuevo derecho emergente al equilibrio y la estabilidad del clima, independiente y con entidad propia, como una manifestación concreta del derecho a un medio ambiente sano. El reconocimiento jurídico del derecho al equilibrio e integridad del clima difícilmente puede situarse en nuestro ordenamiento como un derecho fundamental, con toda la categoría jurídica que implica esa calificación. Sin embargo, aunque no está expresamente reconocido en la Constitución Española, el derecho al clima y a su necesario equilibrio es inherente, en una suerte de eventual «subderecho», al derecho a la vida (al igual que lo es el derecho a respirar o alimentarse). Es decir, el derecho al equilibrio e integridad del clima es una necesidad y una garantía para la supervivencia del ser humano en la Tierra.

El derecho en general, y el derecho administrativo en particular, es un reflejo de la realidad social. Tradicionalmente, el sistema administrativo ha sido diseñado para abordar y dar respuesta a problemas bien conocidos, acotados y definidos, incluso aquellos de índole ambiental. Sin embargo, este sistema administrativo ahora se enfrenta a la necesidad de reajustar sus bases y elementos fundamentales para adaptarse a la nueva situación climática, caracterizada por un escenario incierto, complejo y claramente fragmentado, de emergencia climática. El sistema administrativo del clima, como se expone a lo largo de la obra, debe crear los mecanismos adecuados para revertir la alteración del clima y garantizar el restablecimiento de la normalidad climática, en la medida en que ello resulte posible.

El sistema administrativo del clima debe consolidarse, por tanto, como un mecanismo capaz de proporcionar certidumbre climática y garantías a los ciudadanos. Es en este contexto donde el autor plantea la posibilidad de analizar lo que en la disciplina jurídica se ha denominado como «Estado garante». Desde esta perspectiva, entiende que la teorización del Estado garante puede también contribuir a la concepción institucional del sistema administrativo –ahora del clima–, logrando un equilibrio perfecto entre la garantía de los derechos de los ciudadanos y la eficacia de la actuación de la Administración en la protección del clima, dentro del nuevo marco relacional «climático» entre el Estado y la sociedad.

En conclusión, el cambio climático ha emergido como un desafío fundamental que requiere una respuesta integral desde el ámbito jurídico-administrativo. La obra del profesor Fortes propone una reflexión profunda sobre cómo el derecho administrativo debe evolucionar para abordar las complejidades y urgencias del fenómeno climático, considerando el clima no solo como un objeto de estudio, sino como un bien jurídico intangible que necesita ser protegido. La sistematización jurídica del clima, la creación de un marco administrativo especializado y la integración de la participación ciudadana son esenciales para afrontar esta crisis de manera efectiva.

El autor subraya que el derecho administrativo, tradicionalmente diseñado para abordar problemas específicos y conocidos, ahora debe adaptarse a la nueva realidad climática, que presenta incertidumbres y riesgos globales. La creación de una estructura administrativa del clima, como una agencia especializada y la promoción de principios rectores climáticos, es clave para mitigar los efectos del cambio climático y garantizar un entorno estable y habitable para las generaciones futuras. Además, la propuesta de un «derecho al equilibrio climático» refuerza la importancia de considerar al clima como un derecho esencial para la supervivencia humana, subrayando la responsabilidad de la Administración pública de garantizar la estabilidad climática como una necesidad básica. Por todo ello, nos encontramos ante una obra minuciosa y constructiva, en la que se postulan nuevas propuestas desde diferentes perspectivas para mejorar la regulación y estructura administrativa en materia del clima. Se trata de una aportación de gran interés tanto para juristas como para las Administraciones Públicas que desarrollen su ámbito de actuación en materia ambiental.

Carmen Martín Martínez

Cuerpo superior de administradores generales de la Junta de Andalucía

<https://orcid.org/0009-0006-6682-264X>