

**BEATRIZ SETUAIN MENDIA (DIR.); SERGIO SALINAS ALCEGA,
(CODIR.). *PERSPECTIVAS JURÍDICAS SOBRE CLIMA, AGUA Y
ENERGÍA: ESTUDIOS EN RECONOCIMIENTO AL MAGISTERIO DEL
PROFESOR ANTONIO EMBID IRUJO, ARANZADI – THOMSON
REUTERS, 2024. 356 PP. ISBN: 9788411626118***

La obra colectiva se publica en reconocimiento al Profesor Antonio Embid Irujo por parte de sus discípulos, los cuales se muestran profundamente agradecidos por su magisterio y enseñanza a lo largo de todos sus años dedicados a la Universidad. La trayectoria científica del Profesor Embid ha estado marcada por un prolífero estudio en torno a diferentes cuestiones del Derecho Público, siendo reconocido principalmente por su significativa aportación y encomiable dedicación al Derecho de Aguas y Medio Ambiente. Contribuciones que han sido a su vez referentes internacionales, mayormente en países de Latinoamérica. Gran parte del legado científico del Profesor Embid se concreta en el Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente) que hasta su jubilación dirigió y que, como punto de unión, congrega a sus discípulos en esta obra.

La protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático se han convertido en políticas fundamentales en el desarrollo actual del ordenamiento jurídico, promovidas por la evidencia científica y la preocupación de la sociedad en torno a sus efectos negativos. En los doce capítulos en los que se divide la obra, los autores, todos ellos miembros de AGUDEMA, abordan un eficaz estudio de las consecuencias de la más que presente crisis climática como desafío para la teoría del Derecho y la administración del agua, así como oportunidad para alcanzar la transición energética. Dado el carácter poliédrico del derecho ambiental, la cuestión fundamental del libro («clima, agua y energía») se emprende desde diferentes perspectivas, eminentemente jurídicas a través de las ramas del Derecho Administrativo, Internacional y Financiero, pero también dedicando un capítulo a la cuestión geográfica. Tal y como se plantea, afrontar el estudio del problema climático desde diferentes ángulos,

como reflejo del propio legado interdisciplinar del Profesor Embid, enriquece el tratamiento de la cuestión y de sus implicaciones en Derecho.

Comenzando con una visión de la materia desde el Derecho Administrativo, en el capítulo I el Profesor MARTÍN analiza si los instrumentos formalmente jurídicos que se utilizan para luchar contra la crisis climática pueden calificarse realmente como tal a partir de la propia concepción y elementos del Derecho (prescripción de conductas, autoridad legítima y coerción) ante una situación actual caracterizada por la falta de obligaciones concretas, el carácter voluntario de las normas internacionales, la aparente preferencia por los principios frente a las reglas en las leyes nacionales, que redundan en un carácter más moralizante que regulador, y la proliferación de instrumentos de naturaleza jurídica opaca. El autor pone en relieve el hecho de que la utilización cada vez más frecuente de mecanismos jurídicos de emergencia para hacer frente a los efectos de la crisis climática, que globalmente considerados parecen convertirse en algo más permanente que temporal, puede terminar por afectar a la legitimidad democrática de las medidas así tomadas por las autoridades. Por otro lado, señala la tendencia actual de los tribunales de justicia en reforzar el carácter jurídico y coercitivo de las normas básicas ambientales que puede cuestionar el propio papel del poder judicial en los Estados democráticos de Derecho. En definitiva, ante una más que amplia legislación que poco parece conseguir, el autor evidencia la escasez de un efectivo y correcto Derecho, el cual requiere como presupuesto previo una voluntad política a la altura de la cuestión.

Sin abandonar el debate en torno a la correcta concreción de las normas ambientales, en el capítulo II MAGALLÓN SALEGUI resalta la creciente complejidad en muchos aspectos de nuestra actualidad, de la cual el Derecho no puede escaparse. En particular, en el derecho ambiental dicho problema deriva de un aumento considerable de las normas que componen este sector del ordenamiento y de la incertidumbre que produce la necesaria dependencia a conocimientos científico-técnicos. El autor ejemplifica hábilmente lo anterior en la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, incluidos ya sea por la incapacidad de regular todo fenómeno o problema en lo que afecta a sectores de especial complejidad (como el medio ambiente y el cambio climático), o bien por la propia intención del legislador en establecer una regulación más laxa. Y

es que, concluye, aunque en ocasiones la continua evolución de la ciencia parezca exigir un mayor margen de actuación a través de la inclusión de conceptos jurídicos indeterminados en el texto de la Ley, la existencia de controles jurídicos debe ser la contrapartida lógica y natural a estos conceptos.

Seguidamente, la Profesora SETUÁIN MENDÍA aborda eficazmente en el capítulo III una cuestión de gran actualidad: la litigación climática en España. El estudio que realiza muestra la restringida legitimación en el procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales de lo contencioso-administrativo, limitándose en la práctica casi por completo a las personas físicas afectadas, haciendo que, a diferencia de otros países, el recurso ordinario sea el cauce oportuno para la litigación climática por las ONGs con objetivos ambientales. Estas organizaciones pretenden que los tribunales juzguen las políticas públicas adoptadas en materia climática tras considerar un posible incumplimiento de las obligaciones y compromisos adoptados internacionalmente. La actualidad la marcan dos sentencias del Tribunal Supremo, dictadas ambas en julio de 2023. La primera de ellas analiza las consecuencias de la inactividad del Estado en la aprobación de dos instrumentos: el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia a largo plazo de reducción de Gases de Efecto Invernadero. La autora confirma que la inactividad formal es palpable al quebrantarse la obligación de elaborar dicho plan en el plazo marcado por Derecho de la UE; cuestión que, en el caso concreto, se solucionó con la aprobación de estos instrumentos durante los años de tramitación del recurso. En el segundo pronunciamiento, el Tribunal Supremo rechaza la declaración de nulidad de estos instrumentos al entender que la legislación internacional o europea no impone un determinado contenido, quedando bajo el criterio y discrecionalidad de los Estados su concreción. En su análisis, deja bien sentado cuáles son realmente las obligaciones climáticas de los Estados miembros de la UE en el marco del Acuerdo de París. La profesora conviene con la interpretación judicial, aunque advierte que, el hecho de que el Tribunal no haya acogido las pretensiones de los recurrentes, no es obstáculo para que bajo otras circunstancias una demanda por incumplimiento de obligaciones climáticas específicas sí pueda prosperar.

En el capítulo IV, el Profesor COLOM PIAZUELO destaca la necesaria conexión entre el agua y la energía para alcanzar los objetivos climáticos. En concreto, pone en valor el apoyo público a la producción de energía renovable a partir del agua, que se puede manifestar en las siguientes tres formas. Tradicionalmente el soporte a la energía renovable hidráulica se concretaba en el fomento a las centrales hidroeléctricas de producción; no obstante, el PNIEC no prevé un aumento de estas instalaciones en un futuro, a diferencia de lo que ocurre con otras energías renovables, debido en gran parte al pronóstico de reducción de los caudales de los ríos y a la jerarquía de uso del agua establecida por la Ley, que sitúa en cuarto puesto el empleo del agua para la producción de energía. Frente a lo anterior, el profesor destaca, en segundo lugar, la preferencia de la Ley de Cambio Climático por el fomento de las centrales reversibles, las cuales no requieren de un cauce de agua continuo al ser bombeada la misma de un depósito inferior a uno superior, consumiendo para ello la energía renovable sobrante en los periodos de exceso de oferta, y posteriormente conduciendo de nuevo el agua en el sentido contrario para la producción de energía. Por último, este apoyo público también se puede exteriorizar, según el autor, a través de la concesión de autorizaciones para la utilización secundaria y el autoconsumo de energía derivada de las aguas sujetas a otras concesiones previas.

Como muestra de la impronta internacional que marca la carrera del Profesor Embid y de AGUDEMA, en el capítulo V la Profesora RUGOSO repasa los avances y retrocesos en el fomento de la energía renovable en Argentina. Explica como la delicada economía argentina y el alto coste que requieren las infraestructuras y tecnologías necesarias llevó a crear un régimen público de fomento económico a las energías renovables. Aunque las medidas adoptadas mostraban una tendencia positiva, la autora sostiene que los recortes a las medidas de fomento económico que el actual gobierno argentino ha llevado a cabo pueden poner en peligro los avances en la integración de las renovables en el sistema eléctrico del país y, con ello, todos los beneficios que estas energías suponen en el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones. El inesperado cambio de rumbo, concluye la profesora, crea un escenario de inseguridad para el inversor y poco favorable para el crecimiento de las energías renovables en el país.

El capítulo VI inicia una serie de estudios sobre el clima, el agua y la energía desde la perspectiva del Derecho Internacional. JUAN GÓMEZ, dedica su trabajo al cumplimiento normativo en el Derecho Internacional del medio ambiente y, concretamente, en el Acuerdo de París alcanzado en 2015. Comienza detallando las novedosas implicaciones del acuerdo, caracterizado por su flexibilidad, la falta de obligaciones cuantificadas y vinculantes en la reducción de emisiones nacionales y el mantenimiento del papel central de la soberanía estatal frente a una debida perspectiva y gestión global del problema; particularidades que, por tanto, convierten los mecanismos de cumplimiento del acuerdo en fundamentales. Se describe el mecanismo de cumplimiento previsto en el Acuerdo de París como un sistema que sufre de limitaciones, escasas competencias y una reducida capacidad de influencia sobre los Estados. Aun así, el autor niega que un mecanismo fuerte y de carácter sancionatorio fuese lo ideal conforme a los rasgos característicos del acuerdo. Por la posible insuficiencia de estas medidas, termina destacando la importancia de otras alternativas menos formales que pueden lograr un mayor grado de cumplimiento voluntario por los Estados firmantes.

El Profesor SALINAS ALCEGA, capítulo VII de la obra, estudia la relación entre agua y clima a nivel internacional, poniendo de manifiesto, ya desde un principio, la necesaria modificación de los actuales procedimientos internacionales de gestión hídrica para una correcta administración en un escenario de cambio climático; transformación que pasa por la denominada gestión adaptativa, basada en la mejora continua de las políticas y procedimientos de administración del agua. Aunque las herramientas de la gestión adaptativa hayan tenido mayor recorrido en los ordenamientos nacionales, el autor recalca la complejidad adicional de trasladar este esquema a las aguas compartidas, derivada, en última instancia, del papel que juega la soberanía de los Estados. Según el profesor, la superación de este obstáculo transita por la creación, a través de tratados internacionales, de organismos de gestión conjunta con un volumen de competencias amplias y la implantación en su seno de procedimientos flexibles que permitan asumir los impactos variables del cambio climático. Seguidamente, analiza la inclusión de las ideas anteriores en los diferentes niveles normativos del Derecho internacional de aguas. Destaca, en el primer escalón normativo, la

función flexibilizadora de los principios generales del Derecho de aguas; sin perjuicio del papel protagonista que deben jugar los Acuerdos del curso de agua que componen el segundo nivel. Así, constata como la gran mayoría de estos Acuerdos no cuentan con un organismo de gestión conjunta o, los que sí cuentan con él, no se adaptan a los postulados de la gestión adaptativa del agua, resultando necesaria, por tanto, la mejora de estos tratados. En definitiva, considera que el proceso de asunción normativa de los riesgos del cambio climático debe contar con la situación especial de las aguas transfronterizas con el objetivo de evitar posibles conflictos internacionales sobre un recurso vital como es el agua.

Siguiendo con el Derecho internacional de aguas, GAVÍN LALAGUNA estudia en el capítulo VIII los principios generales internacionales sobre el agua en aplicación al objetivo de seguridad hídrica, que busca el control de la calidad, cantidad y sostenibilidad del agua en el planeta. El principio de no causar daños significativos, el primero que destaca el autor de entre los tres que especialmente afectan a este objetivo, exige medidas de prevención ante cualquier actuación o modificación sobre las aguas transfronterizas, siendo las declaraciones de impacto ambiental el mejor instrumento. Entiende necesario, en segundo lugar, un control sobre las prácticas o aprovechamientos abusivos del agua compartida que pongan en peligro la garantía del uso humano de este recurso en toda la cuenca, como prioridad número uno, por exigencia del principio de utilización equitativa y razonable. Por último, el autor pone en relieve la cooperación e intercambio de información como cláusula previa para conseguir una correcta política de seguridad hídrica. Concluye con la necesidad de incluir la adaptación de estos principios generales al objetivo de seguridad hídrica en los acuerdos internacionales sobre los cursos del agua.

El Profesor JIMÉNEZ COMPAIRED da paso a una sucesión de trabajos que aportan una visión del clima, el agua y la energía desde el Derecho Financiero. El análisis que aborda en el capítulo IX se centrará en los dos preceptos fundamentales del actual régimen económico-financiero previsto en la Ley de Aguas. En primer lugar, estudia el artículo 114 de esta Ley que recoge los cánones de regulación y las tarifas de utilización del agua, figuras cuyo objetivo es repercutir sobre los beneficiarios de las obras de regulación u obras

hidráulicas específicas los costes asumidos por el Estado y que suponen, en palabras del autor, un auténtico recurso económico para los organismos de cuenca. A continuación, expone las principales cuestiones que se le han planteado al Tribunal Supremo en el ámbito de estos cánones y tasas en relación con sus elementos configuradores, su aplicación retroactiva y en asuntos de revisión o recurso de los actos de los organismos de cuenca en la materia. Tras ello, se resumen las modificaciones que han sufrido estas figuras durante los últimos años, tanto en la propia Ley como en su reglamento de desarrollo, entre las que resalta, por ejemplo, la concreción en el texto de la Ley sobre la figura de los beneficiarios de las obras hidráulicas o la posibilidad de eximir a determinados usuarios por sustituciones a sistemas de aguas regeneradas. Por otra parte, el artículo 113 de la Ley de Aguas, regulador del canon de control de vertidos, compone la segunda pieza del mapa fundamental sobre el régimen económico-financiero del agua. La fuerte litigiosidad que se evidencia también en este canon, en opinión del autor, deriva de la falta de diligencia en la aplicación del tributo más que de un problema en su configuración legal. Al igual que en las anteriores figuras, se indican los cambios producidos en el canon; entre otras menos relevantes el autor destaca aquellos que varían los elementos de cuantificación y, en concreto, la modificación legal que permite descontar del importe del canon el volumen de agua efectivamente reutilizada.

Pasando del agua a la energía, en el capítulo X la Profesora LACAMBRA ORGILLÉS repasa, en primer lugar, las disposiciones legales emanadas de la Unión Europea en torno a la energía, marcadas en los años más recientes por la integración de políticas ambientales y climáticas, con el objetivo de evidenciar una conexión indisoluble y necesaria entre los objetivos climáticos y los fines en materia energética. Es en este contexto donde la fiscalidad cobra relevancia como instrumento de fomento económico al ahorro energético y la descarbonización, todo ello pese a la desfasada Directiva europea sobre fiscalidad energética que desoye los objetivos climáticos y el fomento a las energías más sostenibles. En el ámbito nacional, y tras estudiar las principales características del sistema eléctrico español, la autora analiza los principales tributos establecidos sobre la energía eléctrica (Impuesto sobre el Valor de la Producción Eléctrica, el Canon Hidroeléctrico y el Impuesto Especial sobre la

Electricidad, por citar los más importantes) para evidenciar la inexistencia de una fiscalidad ambiental y energética debidamente conjugada, carencia que contraviene las principales acciones en materia energética y climática marcadas por la Unión Europea.

Sin abandonar el campo de la fiscalidad sobre la energía, la Profesora MOLINOS RUBIO dedica el capítulo XI a la relación entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la fiscalidad sobre las energías renovables. Tras destacar el papel que puede jugar la fiscalidad como instrumento, además de recaudatorio, propulsor de la apuesta de la UE y de España por las energías renovables, la autora pasa a analizar los impuestos autonómicos y locales sobre la producción de estas energías. En cuanto a los primeros, repasa todos los debates judiciales en oposición a los tributos medioambientales autonómicos que gravan instalaciones de energías renovables, la gran mayoría de ellos cerrados desestimando los argumentos en su contra. Incluye en el análisis al Impuesto sobre Bienes Inmuebles y al Impuesto sobre Actividades Económicas como las dos figuras impositivas locales, ambas de obligado establecimiento, que permiten incluir beneficios fiscales, en este caso potestativos, a la producción de energía de fuente renovable. Aun así, concluye revelando el papel más tradicional que innovador que sigue representando el Derecho tributario ante la cuestión climática y ambiental.

Finalizando la obra homenaje, en el capítulo XII el Profesor PELLICER CORELLANO formula la perspectiva geográfica y, específicamente, se destina al análisis de los controles y actuaciones en los ríos al paso por las ciudades.

En suma, la obra colectiva publicada en agradecimiento al Profesor Embid es un extraordinario testigo de la íntima relación entre el clima, el agua y la energía, vértices que se van estudiando hábilmente por los autores en un movimiento pendular de los capítulos desde las diferentes perspectivas del Derecho y la geografía.

MIGUEL DíEZ SIMÓN

Universidad de Zaragoza

776125@unizar.es