

DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE ESTRATEGIA ARAGONESA DE CAMBIO CLIMÁTICO. HORIZONTE 2030

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, en sesión celebrada el día 25 de febrero de 2019, y conforme a lo previsto en el artículo 2 del Decreto legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, acordó por unanimidad emitir el siguiente

DICTAMEN

ANTECEDENTES

La Dirección General de Sostenibilidad del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón remitió, con fecha de registro de salida 11 de enero de 2019, a la Secretaría **del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón**, para su revisión y estudio, el borrador del documento de *“Estrategia aragonesa de cambio climático. Horizonte 2030” (EACC)*. Este mismo borrador fue presentado ante la sociedad aragonesa el 13 de febrero del presente año, por lo que se debe apuntar la necesidad de ajustar el cronograma de su tramitación al menos a los Dictámenes emitidos por éste Consejo de Protección de la Naturaleza. No obstante, es de esperar que las indicaciones aquí vertidas sean recogidas en el documento.

Tras las deliberaciones de la reunión de la **Comisión Mixta “Espacios Protegidos y Biodiversidad” y “Calidad Ambiental y Ordenación del Territorio” del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón**, celebrada el 1 de febrero de 2019, se acuerda:

Emitir el siguiente dictamen sobre el Borrador del documento de “Estrategia aragonesa de cambio climático. Horizonte 2030”.

Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de septiembre de 2009 el Gobierno de Aragón aprobó la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias (EACCEL), cuya vigencia tenía un horizonte temporal de 2008 a 2012. En este documento se planteaban objetivos en materia de lucha contra el cambio climático y energías renovables y se marcaban las principales líneas de actuación por sectores y ámbitos, tanto individual como local y autonómico, con propuestas para todos los estamentos, las administraciones y los ciudadanos.

En 2018 el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón impulsa la elaboración de una nueva estrategia que actualice la anterior, respondiendo a los nuevos compromisos y objetivos marcados por la Unión Europea y el Estado español.

Con carácter general, éste Consejo valora de enorme interés la elaboración de la nueva estrategia que continúe con la acción, pero despliegue nuevas medidas en materia de cambio climático, permitiendo de esta forma dotarse de un instrumento guía que afronte con garantías de éxito los necesarios y ambiciosos objetivos que en esta materia se plantean en la actualidad desde la Unión Europea o el Estado.

A juicio de este Consejo, la nueva estrategia que ahora se analiza, se constituye en el ámbito aragonés como un instrumento clave para la elaboración y ejecución de políticas de lucha contra el cambio climático, todo ello por cuanto define los objetivos para actuar en favor de la adaptación y mitigación y aprovecha el potencial que tiene la acción coherente de los distintos actores públicos y privados en la reducción de emisiones y en la adaptación a las consecuencias de dicho cambio, favoreciendo la transición energética en un marco de competitividad económica que preserve tanto la salud de las personas como el medio ambiente.

La “Estrategia Aragonesa de Cambio Climático. Horizonte 2030” objeto del presente dictamen, contempla cinco “pilares” sobre los que se sustentan ideas transversales que son la base para las Rutas de Actuación y consecución de los Objetivos Estratégicos. Son las siguientes:

1. *Aragón Referente y Resiliente.*
2. *Aragón Plural y Dual.*
3. *Aragón en Transición Justa.*
4. *Aragón Sabe y actúa.*
5. *Aragón Saludable.*

A su vez los Objetivos estratégicos planteados en base a estas cinco ideas, se encuadran en el marco de las políticas establecidas por las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Estado español, en la lucha contra el cambio climático. Tal y como se recogen en la Estrategia son los siguientes:

1. *Contribuir a la reducción del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de 1990.*
2. *Reducir un 26% las emisiones del sector difuso con respecto al año 2005.*
3. *Aumentar la contribución mínima de las energías renovables hasta el 32% sobre el total del consumo energético.*
4. *Integrar las políticas de cambio climático en todos los niveles de gobernanza.*
5. *Desarrollar una economía baja en carbono en cuanto al uso de la energía y una economía circular en cuanto al uso de los recursos.*

Para alcanzar estos objetivos propuestos se han seleccionado nueve “Metas”, las cuales son el resultado de un análisis sectorial realizado con un proceso participativo en cada una de las especialidades. Se han trabajado áreas como la energía, el transporte, el sector primario, la educación, la industria, la salud, los

residuos, la biodiversidad, turismo y residencial. A su vez, las 9 Metas a alcanzar se estructuran en treinta “Rutas de Actuación”, que aportan más concreción e indican cómo actuar para lograr la Meta. Para cada Ruta de Actuación se han diseñado a su vez las “Acciones” concretas, en total ciento cincuenta y dos Acciones, de “mitigación y adaptación”, dirigidas a la sociedad aragonesa, las empresas y las administraciones.

Como mecanismo de seguimiento de la Estrategia, se define también un Plan de Seguimiento y Evaluación, que de forma periódica analizará la situación, pudiéndose establecer planes de mejora. En éste sentido la estrategia se establece como un documento revisable, con una capacidad de adaptación a las nuevas necesidades que puedan surgir.

Es necesario explicitar que la nueva estrategia establece el área educativa y de difusión como un tema transversal, incluido a través de las Acciones en las Metas y que además es complementado en la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental cuyo responsable es el mismo Servicio del Gobierno Aragón.

Se valora de interés que la Estrategia considere durante su elaboración el borrador del Plan Nacional de Energía y Clima, donde se recopilan los objetivos y todas las medidas en materia de clima y energía para poder integrar y evaluar de forma coordinada las aportaciones del Estado a los Acuerdos de París, quedando el documento abierto al desarrollo de dichos acuerdos en Katowice (Polonia). Los planes nacionales deben cubrir un periodo que va de 2021 a 2030, incluyendo una visión hasta 2050. Al mismo tiempo, resulta acertado considerar los aspectos consensuados por los sectores implicados durante el proceso de elaboración del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, ley ésta que supondrá un instrumento clave para la consecución de los compromisos de España ante la UE. Ambos documentos serán la referencia y el marco general de trabajo a nivel nacional en cuanto a cambio climático, marcando las pautas y desgranando los medios para alcanzar los objetivos establecidos para el Horizonte 2030. La misma aseveración cabe efectuar respecto al Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

CONSIDERACIONES GENERALES

Se agradece la fácil lectura, agradable diseño y organización del documento. El texto se enmarca a juicio de este Consejo, y de forma adecuada, dentro de las políticas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, los Acuerdos de París (Acuerdos por el Clima) y la hoja de ruta hacia una economía baja en carbono y competitiva establecida por la Unión Europea. En este sentido se encuadra dentro de la necesaria transición hacia una economía baja en carbono.

En el texto presentado se observa cierta influencia de la “Estrategia aragonesa de cambio climático y energías limpias 2008 – 2012”, lo que lejos de ser un problema, pone de relevancia la necesaria persistencia y consolidación de las políticas de lucha contra el cambio climático, recogiendo las partes que han sido un éxito en dicha lucha, como son el sistema de adhesiones por distintas entidades o el

establecimiento de medidas concretas por sectores. Por otra parte, y al mismo tiempo, se constata una clara actualización de los objetivos y metodología usados, lo que redundará en la calidad del documento.

Desde este Consejo se entiende que el texto realiza una adecuada caracterización del problema y de la situación aragonesa frente al mismo. Se observa una descripción que en algunas cuestiones puede ser algo básica pero que en general es correcta y acertada. Destacar tan sólo ciertas lagunas en la definición del estado ecológico de los hábitats, ecosistemas y espacios protegidos, así como la ausencia de la evaluación de los servicios ecosistémicos del territorio aragonés. Igualmente se han detectado errores en la tabla de datos de la gráfica 2 y que sería necesario subsanar. Por contra las previsiones que se aportan sobre la evolución del calentamiento global y en donde queda acreditada la gravedad del problema son de extremo interés. Por último, resaltar la necesaria extensión de proyectos que fundamentan la obtención de información a todo Aragón, o al menos a zonas más sensibles, como la Cordillera Ibérica y la zona oeste y sur de Teruel (Sierra de Berrueco y Javalambre), siguiendo para ello aproximaciones como la del Proyecto GLORIA, que se centra en el área pirenaica.

La articulación del documento en 5 "Pilares" supone una nueva visión a través de los principios que articulan la respuesta al problema y que va más allá de abordar únicamente la reducción de los gases de efecto invernadero, poniendo de relevancia la necesidad de actuar de manera transversal en todos los ámbitos. Este Consejo apoya dicho enfoque transversal para afrontar una solución integral, incorporando el análisis de los nuevos estilos de vida y consumo que posibiliten la necesaria transición hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono.

En este sentido el texto mantiene una línea argumental similar a las reflexiones desplegadas en el informe aprobado en el Pleno del Consejo celebrado el 20 de diciembre de 2018 sobre Cambio Climático y Transición Energética y que se pueden integrar en los diferentes niveles en los que se estructura el documento, pudiendo complementar incluso algunos aspectos.

La graduación de los Objetivos en Metas a alcanzar, que a su vez se consiguen por Rutas de Actuación, que al mismo tiempo llevan aparejadas la Acciones concretas, supone una estructuración en cascada relativamente compleja pero que permite abordar el problema con mayor concisión, haciendo al mismo tiempo más sencilla su comprensión final.

La Estrategia incorpora un Plan de Seguimiento y Evaluación que debería ya incluir indicadores prácticos, que puedan cumplir su función eficazmente para analizar el grado de avance.

Se debe señalar que el documento no está acompañado de una previsión del impacto económico que supondrá el Plan, ni de una memoria económica donde se despliegue una previsión de gasto por año de desarrollo del mismo. En este sentido se considera básico conocer el coste de las medidas establecidas en la Estrategia, al mismo tiempo que se puedan contrastar con los beneficios asociados, como pudieran ser el ahorro energético, el aumento de competitividad empresarial o la mejora de la salud pública derivada de la reducción de los GEI.

Por otra parte, sería deseable establecer un cronograma que podría modularse por ejemplo por años, con las Metas concretas a conseguir y su evaluación en cada anualidad. De esta forma se estructura la acción de forma que el seguimiento es más cercano y permite realizar los cambios necesarios rápidamente para conseguir los objetivos deseados. Por último y para la realización de dicho cronograma, sería fundamental priorizar los Objetivos con el fin de facilitar su consecución.

En cuanto al alcance y vinculatoriedad del documento para las futuras políticas ambientales de ámbito autonómico, se recomienda explicitar su naturaleza jurídica. En este sentido debe especificarse si se trata de un plan con eficacia jurídica o si, por el contrario, es un documento que recoge una voluntad política de carácter orientador.

Es relevante incidir en la coordinación administrativa y nuevos modelos de gobernanza para fomentar iniciativas públicas y privadas encaminadas a incrementar los esfuerzos de lucha contra el cambio climático. Por ello se valora de interés la inclusión del Decreto 86/2018, de 8 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático del Gobierno de Aragón, con el objeto de reforzar dicha Comisión Interdepartamental, siendo de interés intentar agilizar el flujo de información e iniciativas dentro de ella.

Además, se considera importante que el documento resalte la capacidad ejemplarizante de las diferentes Administraciones competentes a través de sus políticas y de la gestión de sus propios recursos, como pueden ser, y a modo de ejemplo, la gestión de su parque automovilístico, la climatización, la sensibilización de sus trabajadores, etc. De esta forma se podrá marcar una dinámica en la que la Administración sea un motor de cambio para la sociedad.

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Primera. El documento presentado incorpora en sus Objetivos el porcentaje de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el de la contribución de las energías renovables y el de la reducción de las emisiones del sector difuso. Es necesario puntualizar que en el primer Objetivo estratégico hay que referirse a que la contribución a la reducción será de *“al menos del 40%”*, dado que el documento lo describe como si fuera el porcentaje máximo de reducción. Por otra parte, pese a que, a lo largo de todo el texto, y en especial en muchas de sus Acciones, se hace referencia a la necesidad de la mejora en la eficiencia energética, no se fija entre los objetivos el porcentaje de mejora de dicha eficiencia. Este hecho, si bien no es imprescindible, sí que supondría adoptar de forma clara y directa los objetivos planteados por la propia Unión Europea para el marco 2030 donde literalmente fija *“al menos 27% de mejora de la eficiencia energética”*, tal y como se ha hecho ya en la Estrategia con el porcentaje de reducción de GEI y con el de la contribución de las energías renovables.

En otro orden, las Metas podrían ser cuantificables y estar más ligadas a las Rutas y Acciones a través de plazos, debiéndose pues reiterar en este momento la necesidad de un cronograma específico al menos para las Metas y en mejor caso de las Rutas necesarias para alcanzarlas.

Segunda. En relación a las Acciones de la Meta 1, Ruta de Actuación 1, se valoran positivamente las Acciones planteadas, en especial la incorporación de la variable del cambio climático en los planes de gestión y/o conservación de espacios y especies. Esta medida se debería ampliar a la protección directa de las especies más afectadas por el cambio climático, más allá de su inclusión en un espacio y/o plan de conservación, como pudiera ser la ictiofauna, los anfibios, los bosques riparios o los pastizales de altura, así como el control de las especies exóticas invasoras. En este sentido, además de la red de seguimiento ecológico que se ha planteado en el Documento, se deberían articular planes de coordinación entre dicha red y el Área de Biodiversidad del Gobierno de Aragón, dado que es el órgano competente en materia de conservación de los ecosistemas, de forma que se alerte de la previsión de situaciones críticas para poder así implementar las medidas concretas necesarias, todo ello pudiera hacerse a través de la actual Comisión Interdepartamental de Cambio Climático del Gobierno de Aragón implementando un sistema rápido y ágil.

Respecto a esta Meta también se quiere matizar la expresión del último párrafo de la página 56 en donde se expresa como uno de los problemas surgidos el *“cambio de usos del suelo, asociado este último al despoblamiento rural y a la intensificación de los patrones de producción agroganadera.”* En este sentido es necesario especificar que existen más usos del suelo, además del agroganadero, que crean problemas ambientales como podrían ser los deficientes Planes de Ordenación, la creación de urbanizaciones, etc. De ésta forma se desea recalcar que los problemas globales no deben ser transferidos a la problemática aragonesa de manera directa y que requieren de un análisis específico previo.

Por otra parte, el documento cita algunos de los elementos asociados a los incendios forestales, si bien no explicita suficientemente la vulnerabilidad y riesgos asociados a éste problema.

Tercera. En relación con la Meta 2, *“Transitar hacia un modelo energético bajo en carbono”*, las Acciones planteadas comparten el criterio de este Consejo, si bien se sugiere la incorporación de alguna Acción para fomentar la creación y uso de pequeñas redes eléctricas (podrían ser a nivel comarcal) de forma que se eviten grandes pérdidas en su transporte, lo que redundaría en la bajada de consumo eléctrico. Por otra parte, y más allá de las campañas de concienciación, y al mismo tiempo para fomentar y dar apoyo al actual Plan Energético de Aragón, se deberían fomentar las auditorías energéticas con el fin de propiciar que las empresas y administraciones adquieran usos y tecnologías que reduzcan el gasto energético.

Cuarta. La Meta 3 es la relativa al modelo de transportes y movilidad. En ella se apuesta por la innovación en la motorización del transporte, en que éste sea colectivo, la reapropiación del espacio público por la ciudadanía y el comercio de proximidad, todo ello a través de una movilidad de nulas o bajas emisiones. Esta línea de actuación se considera adecuada, destacándose por su cambio conceptual Acciones como la *“incorporación de la movilidad sostenible en la planificación urbana como requisito previo al planeamiento urbanístico”*.

Quinta. En la meta 4 y en relación a la adaptación al cambio climático de los pueblos y ciudades, y pese a que en el documento resulta en cierta forma implícito, se propone realizar una referencia expresa a las

construcciones bioclimáticas, especialmente a las de captación solar pasiva, como método constructivo alternativo y que concilia el medio ambiente con la edificación.

Sexta. La Meta 5 “Implementar una economía circular baja en carbono” supone la transición a hacia una economía hipocarbónica a través de la eficiencia en el uso de recursos. Más allá de la obligatoriedad de las grandes empresas industriales de participar del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE UE), sería recomendable que la Estrategia incorporara este concepto en sus Acciones, con el fin de darlo a conocer a la población y de ésta forma hacer consciente al consumidor de su aportación al cambio climático y de la repercusión del cambio climático también en su economía. Al mismo tiempo y como complemento a la Acción referente al Análisis de Ciclo de Vida y el cálculo de la huella de carbono, se podría fomentar la inclusión de las empresas e incluso particulares, en los mercados voluntarios de carbono mediante el fomento de la mejora de hábitats y ecosistemas.

Séptima. En relación a la Meta 6 “*Adaptar el sistema agroalimentario al nuevo escenario climático*”, se consideran Acciones relevantes la protección y recuperación del suelo, la adaptación del sistema al cambio climático o la difusión y dinamización del Catálogo Aragonés de Buenas Prácticas para un desarrollo bajo en carbono y un sector agrario más resiliente al cambio climático. Además, se pone de relieve la necesidad del fomento de la producción y consumo de productos agrarios locales. En relación a ésta última cuestión, sería aconsejable potenciar herramientas de ordenación del territorio que adapten los usos del suelo para la optimización del rendimiento agrario y la integración de espacios naturales y naturalizados para la mitigación y adaptación al cambio climático, potenciando la relación directa entre el agricultor y el consumidor y aprovechando las sinergias de la nueva ley de venta local (LEY 7/2017, de 28 de junio, de Venta Local de Productos Agroalimentarios en Aragón), debiéndose facilitar su desarrollo en la medida de lo posible. De ésta forma se reduce la huella de carbono del producto al mismo tiempo que se apoya al medio rural y se reducen los costos repercutidos al propio consumidor.

Se debe hacer constar que en esta Meta se vierten opiniones negativas sobre el sector agroganadero que van más allá de la mera exposición de la realidad y que deberían ser en algunos casos matizadas y en otros eliminadas para no transmitir una percepción negativa del sector primario en Aragón. En este sentido citar el séptimo párrafo de la página 69 o el penúltimo de la página 70. Este último describe al sector con “*bajos niveles formativos y de profesionalidad*”, hecho que, además de faltar a la verdad, se enmarca entre los tópicos que no pueden ser sustanciales para este tipo de documentos.

Por último, matizar lo expresado en la Ruta de Actuación n.º 18, “*favorecer el modelo de agricultura familiar como base de nuestro mundo rural*”, en el sentido de que se debe explicitar que solamente la agricultura ejercida de forma profesional puede ser viable y sustento económico de dichas familias, si bien es imprescindible que se haga en un marco de sostenibilidad ambiental. Así pues, se propone una nueva redacción de la siguiente forma: “favorecer el modelo de agricultura familiar profesional y sostenible como base de nuestro mundo rural”.

Octava. La Meta 7 hace referencia a la reducción de la generación de residuos y sus emisiones asociadas a través de estrategias de residuo cero, todo ello mediante la prevención y el diseño de los productos, la

reutilización, el reciclado, la valorización y, en último término, la eliminación. El objetivo es la no generación de residuos o la optimización máxima de los mismos. Más allá de las implicaciones y transversalidad con otros Planes, este Consejo considera que las Acciones planteadas son correctas. Puntualizar tan sólo y en relación a la Acción nº 115, que los residuos sanitarios a gestionar por la población son únicamente los medicamentos, por lo que se debería hacer referencia tan sólo a éstos y no a la generalidad de los residuos, dado que el resto poseen una legislación propia y son gestionados por profesionales del sector.

Novena. Respecto a la Meta 8 y en relación al sistema de salud frente al cambio climático, es necesario expresar que las Acciones planteadas están en total consonancia con lo expresado en el informe sobre el Cambio Climático emitido por este Consejo en diciembre de 2018, poniendo de manifiesto que *“la salud pública frente al cambio climático supone un aspecto de importancia mayor, de forma que debe servir para unificar criterios y actores en su lucha. La vinculación del cambio climático con la salud es un hecho tangible que debe suponer uno de los principales argumentos en la lucha contra el mismo”*.

Décima. La Meta 9 hace referencia al turismo, planteando la necesidad de su adaptación al cambio climático, y de la adopción de medidas de mitigación de sus efectos. Destacan Acciones como el diseño y puesta en marcha de una marca de turismo sostenible. Este Consejo encuentra muy interesante esta iniciativa al considerar que la integración de los valores naturales en el sector turístico supone un plus de calidad, al mismo al tiempo que potencia la marca Aragón como destino. Esta marca reforzaría tanto la puesta en valor del medio natural, potenciando destinos como los ornitológicos y paisajísticos, por ejemplo, como la gastronomía basados en los mercados de proximidad, los valores culturales, etc.

Decimoprimera. En relación al seguimiento y evaluación, y respecto a la Meta 1 sería necesario incluir indicadores que relacionen el cambio climático con los ecosistemas acuáticos y fluviales, pudiéndose utilizar indicadores tan sensibles como el índice de riqueza en biodiversidad de determinadas áreas. En relación a este aspecto, proyectos con planteamientos similares al GLORIA, que se explica en la misma Estrategia, deberían formar parte de las medidas de seguimiento y evaluación.

En general se deberían incorporar otros indicadores de procesos socioecológicos pero que incluyan de forma necesaria las variables de tiempo y espacio, en el sentido que los indicadores deben de proporcionar información que sea medible y referenciable. Además, se deberán primar los indicadores que posean un histórico o que acumulen datos, de forma que se facilite su análisis en el tiempo.

Decimosegunda. La nueva Estrategia sigue recogiendo el sistema de adhesiones por parte de distintas entidades como forma de manifestar su compromiso con la misma, al mismo tiempo que supone un reconocimiento para las entidades adheridas. No obstante, y con el fin de facilitar dichas adhesiones e incluso la renovación de las ya existentes, así como su control y seguimiento, la Estrategia debería incluir de forma clara el procedimiento del sistema y las obligaciones del mismo.

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza, a 25 de febrero de 2019, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, CERTIFICO:

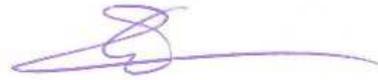
VºBº:

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO



Fdo.: Francisco Javier García Ramos

EL SECRETARIO DEL CONSEJO



Fdo.: Manuel Alcántara de la Fuente