

INFORME Nº 6

**LA UNIÓN EUROPEA:
ACCIÓN INTERNACIONAL Y MARCO NORMATIVO
EN EL ÁMBITO DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

Susana Borràs, Beatriz Felipe, Rosa Fernández-Egea, Alfonso González,
Paola Villavicencio, Stephanie Ascensio, Santiago José Castellà

CONCLIMA

Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad
(DER2016-80011-P)



UNIÓN EUROPEA
Fondo Europeo de
Desarrollo Regional

DER2016-80011-P. Cofinanciado por MINECO/FEDER, UE

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN. EL COMPROMISO CLIMÁTICO DE LA UE: ENTRE LA RESPONSABILIDAD Y LA OPORTUNIDAD	5
I. PERSPECTIVA EXTERNA DE LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO	7
1. EL PAPEL DE LA UE EN LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA.....	7
2. APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO	10
2.1 El Protocolo de Kioto	10
2.1.1. La UE como impulsora en la gobernanza climática.....	10
2.1.2. Periodos de cumplimiento del Protocolo de Kioto	12
a) Primer periodo de cumplimiento	13
b) Segundo periodo de cumplimiento	14
2.1.3. El impulso de las energías renovables en ausencia de una política común sobre energía	15
2.1.4. El abuso de los mecanismos de mercado para cumplir con los compromisos del Protocolo de Kioto.....	16
a) El supuesto beneficio ambiental de los mecanismos flexibles	16
i) El mercado de carbono	17
ii) El MDL y la AC	18
b) El supuesto carácter subsidiario de los mecanismos flexibles	19
2.2 El Acuerdo de París.....	20
2.2.1 La contribución de la UE en la adopción del Acuerdo de París	21
2.2.2 Los compromisos de la UE en virtud del nuevo acuerdo climático: La primera contribución determinada a nivel nacional - comunitaria (NDC) de la UE	23
2.2.3 La UE en la nueva era de acción climática: la urgencia de una mayor ambición	23
II. PERSPECTIVA INTERNA DE LA ACTUACIÓN DE LA UE EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO.....	27
1. EL PESO DE LA ACCIÓN CLIMÁTICA EN LA UE: MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN	27
2. MEDIDAS ADOPTADAS POR SECTORES	34
2.1 La incidencia de la política climática en la gestión de residuos	38
2.2 La incidencia de la política climática en el sector transporte	40
2.3 La incidencia de la política climática en la Política Agraria Común	44
2.4 La incidencia de la política climática en la planificación urbanística y ciudades	47
2.5 La incidencia de la política climática en la protección de espacios naturales y biodiversidad.....	50
2.6 Otras políticas con una incidencia indirecta.....	52

2.6.1 Política fiscal de la UE en materia de cambio climático	52
2.6.2. La financiación de la acción por el clima.....	53
III. MOVIMIENTOS SOCIALES Y CAMPAÑAS POR LA JUSTICIA CLIMÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA.....	58
CONCLUSIONES.....	60
BIBLIOGRAFÍA.....	64



INTRODUCCIÓN. EL COMPROMISO CLIMÁTICO DE LA UE: ENTRE LA RESPONSABILIDAD Y LA OPORTUNIDAD

Siguiendo con la serie de informes científicos, que resultan del Proyecto “Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo” CONCLIMA, financiado por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica, de la Subdirección General de Proyectos de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad,¹ el presente informe, que constituye el número 6, se centra en el análisis del compromiso climático de la Unión Europea (en adelante, UE).

A modo de introducción al presente informe, es preciso constatar que una de las prioridades de la UE es el cambio climático y mejorar la capacidad de adaptación a las consecuencias, que ya está teniendo este fenómeno en el Planeta. La verdad es que, como ya se ha visto en anteriores informes de este Proyecto CONCLIMA, el cambio climático sigue siendo uno de los principales desafíos que enfrenta la comunidad mundial. La evidencia científica del impacto de la actividad humana en el sistema climático del planeta es inequívoca, y el siglo XXI ya ha proporcionado una serie de evidencias de los efectos del calentamiento global.

Ante esta realidad, en noviembre de 2019 el Parlamento Europeo declaraba la emergencia climática y ambiental,² mediante una resolución aprobada con 429 votos a favor, 225 en contra y 19 abstenciones. Si bien esta declaración se contextualiza en un momento en el que la ciudadanía europea, especialmente, las personas más jóvenes, exigen mayores esfuerzos en la acción climática, políticamente se vuelve a manifestar la fragilidad de las diferencias, que, en función de las oportunidades e intereses en presencia, frenan la necesaria acción climática conjunta.

En ese mismo año, a pesar de que la UE daba un gran paso adelante con el Pacto Verde Europeo, con una política integral que cubre todos los sectores de la economía, existen dentro de la UE obstáculos políticos para una acción climática eficaz. En concreto, estas dificultades se centran en la existencia de: intereses comerciales, partidos populistas, que están negando la realidad del cambio climático, mientras que otros están aprovechando la crisis ecológica para respaldar el proteccionismo y el veto a la migración. La resistencia a las medidas políticas radicales, que se necesitan adoptar en esta emergencia climática, pueden conducir rápidamente a la parálisis política y a una merma en el liderazgo internacional. Mientras tanto, la ciudadanía frustrada puede temer fácilmente quién asumirá los costos del ajuste, especialmente si la economía europea cae en recesión en los próximos años, como ya se está produciendo, como consecuencia de la COVID-19.

Además de estas cuestiones internas, a nivel internacional la UE debe persuadir al resto de Estados de la comunidad internacional. Al respecto, si bien es cierto que la UE tiene un buen historial como líder internacional en la política climática, no siempre se ha podido mantener debido a la falta de una política exterior, lo

¹ Ver la página web del Proyecto CONCLIMA en: <https://constitucionclimaticaglobal.weebly.com/>

² Consultar European Parliament resolution of 28 November 2019 on the climate and environment emergency (2019/2930(RSP)). Texto disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_EN.html [última consulta: 15 de junio de 2019].

suficientemente robusta, que permita conciliar las posturas de los Estados miembros.

En consecuencia, como efectivamente se analiza en el presente informe, es necesario analizar el liderazgo de la acción climática desde dentro de la UE, con el fin de valorar también el rol de la UE en la esfera internacional, en el marco de una serie de dificultades derivadas de los múltiples niveles de gobernanza y de los diferentes intereses económicos y comerciales en presencia.

Con el fin de ampliar, con más profundidad estas primeras ideas, el presente informe científico se estructura de la siguiente manera: en las dos primeras partes del informe, se examina la perspectiva externa e interna de la actuación en el ámbito climático, con el fin de analizar, críticamente, como la UE responde a sus responsabilidades y/u oportunidades y que ha determinado su mayor o menor posición de liderazgo en el régimen internacional del cambio climático, a lo largo de todos estos años de negociaciones internacionales. Finalmente, el estudio se centra en como la sociedad civil europea se moviliza con reclamos de acción y justicia climática. En este sentido, la importancia de centrar la atención en la ciudadanía europea recae en la constatación de que más del 90 por ciento de los europeos ven el cambio climático como un "problema grave" y creen que las emisiones deben reducirse para que la UE sea neutral en carbono.³ Así, la falta de acción climática aumenta los costos, y la población más vulnerables soporta gran parte de la carga de la ineficiencia energética y las condiciones climáticas extremas.

Como se analiza más adelante, la UE ha sido uno de los actores más activos en la intermediación de acuerdos internacionales sobre mitigación y adaptación al cambio climático. También es gracias a la UE que el consenso internacional se ha consolidado en torno a la necesidad de limitar el aumento de la temperatura media mundial a muy por debajo de 2 °C y, posiblemente, por debajo de 1,5 °C, en comparación con los niveles preindustriales. Al presentarse como un actor internacional unificado, la UE ciertamente ha magnificado el poder de negociación de sus Estados miembros en el ámbito del cambio climático. Además, la UE siempre ha actuado como pionera en la adopción de compromisos para frenar las emisiones de gases de efecto invernadero. Tras el Acuerdo de París, los Estados miembros acordaron reducir las emisiones en un 40% para 2030, lo que es más alto que los objetivos declarados por otros actores decisivos como Canadá, China e India. La cuestión es si estos compromisos son suficientes para retos de tal magnitud, como a los que nos expone el cambio climático.

Con todo, también supone de interés, en este orden de ideas, explorar, de forma crítica, la importancia de la acción climática de la UE, a través de sus limitaciones y potencialidades, en este escenario de emergencia climática, que enfrenta todo el Planeta. En este sentido, el informe no solo examina la respuesta de la UE, en términos de responsabilidad climática, tanto histórica como presente, sino también su legitimidad respecto a la ciudadanía europea. Estos aspectos, *prima facie*, fundamentarían la exigencia de liderazgo a nivel internacional. Sin embargo, como se analiza más adelante, existen ciertas limitaciones, o incluso

³European Commission, "Citizen Support for Climate Action: 2019 Survey," 2019, https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_en. [última consulta: 16 de mayo de 2020].

oportunidades, que comprometen la responsabilidad y la legitimidad de la actuación climática de la UE, tanto en un plano interno como externo.

En definitiva, este análisis exhaustivo permitirá la formulación de una serie de propuestas necesarias para la recuperación o reafirmación, si cabe, del rol de liderazgo climático de la UE.

I. PERSPECTIVA EXTERNA DE LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En esta primera parte, se procede a analizar el liderazgo de la UE desde una perspectiva externa. Es decir, se aborda el papel de la UE en la diplomacia climática, en la aplicación y el cumplimiento de los instrumentos jurídico internacionales en materia de cambio climático, en concreto, el Protocolo de Kioto⁴ y el Acuerdo de París⁵, en los que la UE más ha demostrado, con mayor o menor medida, tanto su iniciativa negociadora, como su capacidad conciliadora de los distintos intereses en presencia.

1. EL PAPEL DE LA UE EN LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA

La acción climática ha sido y sigue siendo una prioridad para la acción exterior de la UE. Tradicionalmente, la UE ha sido considerada como un agente impulsor importante en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático. Así, fue tanto en el desarrollo tanto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, CMNUCC)⁶ como del Protocolo de Kioto, así como más recientemente del Acuerdo de París sobre el cambio climático.⁷

En el caso de las negociaciones del Protocolo de Kioto, la UE adquirió el compromiso jurídicamente vinculante de reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero (GEI) en una media de un 8 por ciento para 2012, muy por encima de otros países que aceptaron tan sólo la obligación de reducir el 5 por ciento de sus emisiones.⁸

No obstante, a lo largo de la evolución de las sucesivas negociaciones sobre el clima, el liderazgo de la UE se ha ido debilitando por distintos factores: la debilidad de la acción exterior de la misma UE, los unilateralismos en defensa de los intereses particulares de los Estados miembros, no siempre consecuentes con la acción conjunta comunitaria, la presión de los lobbies empresariales, industriales y energéticos, junto con combinaciones políticas y geoestratégicas no siempre favorables a la ambición climática.

⁴ 37 I.L.M. 22 (1998); 2303 U.N.T.S. 148; U.N. Doc FCCC/CP/1997/7/Add.1.

⁵ Decisión 1/CP.21. Aprobación del Acuerdo de París. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change, May 9, 1992, 1771 U. N.T.S. 107, 31 ILM 849.

⁷ Consultar a FAJARDO DEL CASTILLO, T. "The Paris Agreement on Climate Change and Its Contributions to Progressive Development of International Law and the Consequences Arising from the Withdrawal of the United States", *Revista Española de Derecho Internacional* 70, no. 1, January - June 2018, pp. 23-52

⁸ CONTRERAS, D., "El papel de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre cambio climático", *Observatorio Medioambiental*, vol. 16, 2013, pp. 55-68.

La voluntad de liderazgo, junto con una pérdida progresiva de influencia en la escena internacional, han sido constantes en esta evolución. En este sentido, pueden establecerse diferentes etapas que tienen, sin duda, un reflejo en la dimensión interna de la acción climática en la UE.

En una primera etapa, que tiene su inicio en la Cumbre de Río (1992) hasta la Conferencia de las Partes (COP) de Copenhague sobre cambio climático, la UE impulsó la estrategia de negociar un acuerdo único y vinculante, a lo que se opuso la administración estadounidense. Como resultado de las negociaciones de Copenhague, los países comunitarios se comprometieron a reducir en un 20 por ciento sus emisiones de gases contaminantes, con respecto a los niveles de 1990; Japón, un 25 por ciento y Estados Unidos un 17, pero tomando como referencia el año 2005, lo que equivaldría simplemente a un 3% respecto a los niveles de 1990.

A partir del 2001, la UE se va a esforzar en pedir al resto de países desarrollados que adopten compromisos específicos de reducción de GEI y en adoptar dentro del ámbito europeo sus propios compromisos, siendo los europeos unos de los primeros actores en firmar el Protocolo de Kioto. La UE se comprometió a ir más allá de la reducción del 5% de los gases regulados por Kioto, poniéndose como objetivo disminuir un 8%, demostrando así su compromiso con el cambio climático.

En aquél momento, la UE no solo continúa alentando a los países industrializados a adoptar compromisos, sino que también comienza a exigir que los países con economías en transición y en desarrollo empiecen a actuar y adopten también compromisos de reducción, uniéndose así a las presiones de países como Estados Unidos, quien siempre ha advertido que no adoptaría ningún tipo de compromiso vinculante hasta que otros grandes países industrializados, como China o India, hicieran lo propio.

Esta postura de la UE justifica la necesidad de que todos los Estados que contaminan contribuyan también a la reducción de GEI para que los esfuerzos de unos pocos no se vean ensombrecidos por la pasividad de otros. En este sentido, tanto la UE como Estados Unidos entienden que un problema de bienes comunes como el cambio climático —que quizás es el mayor ejemplo de bienes comunes en el mundo actual— solo podrá solucionarse con la buena disposición de todos. Pero mientras la UE decide actuar con el ejemplo, Estados Unidos impone que los demás (especialmente los Estados industrializados más contaminantes) se comprometan primero.

En 2008, la UE se ve inmersa en una crisis económica mundial que acentúa las divisiones internas entre sus Estados. Estas circunstancias provocan que su peso internacional quede debilitado y que no pueda ejercer una influencia destacable en la gobernanza ambiental.

Un ejemplo de la rápida pérdida de peso en las negociaciones sobre cambio climático lo encontramos en la Cumbre de Copenhague en 2009. Si bien a esta cumbre la UE acudió con una propuesta innovadora y valiente contra el cambio climático, sufrió una fuerte humillación al ser relegada y aislada de las negociaciones lideradas por Estados Unidos y los países BRIC (menos Rusia)

para redactar el Acuerdo de Copenhague.⁹ En ese momento, la comunidad internacional estaba dividida: el G77 se dividió en pequeños grupos que defendieron sus intereses particulares; Estados Unidos y China (respaldada por India) se enfrentaron por incluir o no objetivos vinculantes para todos los Estados; y, la UE vio desvanecerse su liderazgo en las negociaciones. El resultado fue un documento del que solo se tomó nota porque se negoció fuera del proceso de la CMNUCC, aunque sí puso las bases de las negociaciones en COPs posteriores.

La situación de pérdida de liderazgo de la UE coincide también con una división interna creciente. Así, se produjeron ciertas diferencias entre los Estados miembros: entre aquellos defensores de la protección ambiental y algunos países del Este, como Polonia, Bulgaria y Hungría, más preocupados por la posibilidad de ver cómo disminuían algunos beneficios económicos obtenidos a través de los mecanismos del Protocolo de Kioto, en particular, del mercado de emisiones.

En la COP de Varsovia en 2013 no se logró ningún avance significativo para alcanzar un acuerdo sobre el cambio climático. Sin embargo, la UE consiguió transmitir la urgencia de actuar a fin de que en 2015 hubieran objetivos y compromisos claros que permitieran la adopción de un nuevo acuerdo.¹⁰ Pese a ello, la disparidad interna entre los Estados miembros de la UE afloró una vez más en aquella ocasión, especialmente cuando la misma UE acusó a Polonia de retrasar de forma deliberada las negociaciones y de apoyar los intereses de la industria de los combustibles fósiles y del carbón.

En 2014, durante la COP 20 celebrada en Lima, la UE empieza a recuperar en parte el liderazgo e impulsa de nuevo la diplomacia del clima, significando una nueva etapa de influencia en la escena internacional. En esa Conferencia se consigue que todas las Partes, sin excepción, asuman objetivos transparentes, cuantificables y comparables para la reducción de las emisiones de GEI (las llamadas contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional o INDC por sus siglas en inglés) a presentar ante la ONU a lo largo de 2015. El liderazgo de la Unión se plasmó en la propuesta de un borrador de acuerdo, que finalmente no acabó prosperando al no ser muy acorde a los intereses de muchos países del Sur global.

En la COP 21 de París de 2015, la UE continuaría su liderazgo, encabezando en aquella ocasión junto a los países ACP la denominada "Coalición de Alta Ambición". Esta Coalición no sólo favoreció la transformación de la dinámica de las negociaciones, sino que incentivó la adopción de un acuerdo ambicioso, jurídicamente vinculante, permitiendo acelerar el proceso de ratificación del Acuerdo de París y conseguir el mayor apoyo posible para su pronta entrada en vigor.¹¹ Así, el liderazgo indiscutible de la UE antes y durante la COP21, en particular mediante las gestiones diplomáticas conjuntas llevadas a cabo en el

⁹ VERDÚ BAEZA, J., "Cambio Climático y la Unión Europea: desde el liderazgo al riesgo de la irrelevancia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, mayo/agosto, 2013, pp. 659-687.

¹⁰ Sobre el papel de la UE en la 19ª Conferencia Internacional sobre Cambio Climático (COP19/CMP9), realizada en Varsovia, Polonia, del 11 al 23 de noviembre de 2013, véase http://ec.europa.eu/clima/events/articles/0086_en.htm [última consulta: 15 de junio de 2019].

¹¹ Véase CAMPINS ERITJA, M., "De Kioto a París: ¿Evolución o Involución de las Negociaciones Internacionales sobre el Cambio Climático?", *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Opinión*, núm. 61, 2015, p. 10.

marco del Plan de acción para la diplomacia climática de 2015, contribuyeron a alcanzar la mayor parte de los objetivos de la cumbre, incluido el carácter vinculante del instrumento adoptado.¹²

2. APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Después de analizar cómo la UE ha influido en las negociaciones internacionales climáticas es preciso entrar en detalle en dos de los tratados clave: el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París.

Con el fin de poder valorar la capacidad y rol de liderazgo climático de la UE a nivel internacional es preciso no solo analizar su papel en las negociaciones internacionales sobre cambio climático, sino también en la implementación de los compromisos alcanzados.

2.1 El Protocolo de Kioto

El Protocolo de Kioto entró en vigor en febrero de 2005 y tiene como principal cometido la reducción de emisiones netas de gases de efecto invernadero para los principales países desarrollados y economías en transición, con un calendario de cumplimiento. De acuerdo con el Protocolo de Kioto, las emisiones de gases de efecto invernadero de los países industrializados deberían reducirse al menos un 5% por debajo de los niveles de 1990 en el período 2008-2012, conocido como primer periodo de compromiso.¹³

Al respecto, procede, a continuación, analizar cuál ha sido el rol de la UE en el ámbito de aplicación y cumplimiento del Protocolo de Kioto.

2.1.1. La UE como impulsora en la gobernanza climática

La UE ha tenido un papel muy activo en el ámbito del cambio climático, tanto en las negociaciones en el seno de la CMNUCC, como a través de acciones puntuales, por ejemplo, en el seno de importantes foros sobre la gobernanza global, como el G8.¹⁴

¹² Véase COMISIÓN EUROPEA, "Historic climate deal in Paris: EU leads global efforts", 12 de diciembre de 2015, disponible en: <http://ec.europa.eu/news/2015/12/20151212> [última consulta: 6 de octubre de 2019]. Véase igualmente OBERTHUR, S. y GROEN, L., "Explaining goal achievement in international negotiations: the EU and the Paris Agreement on climate change", *Journal of European Public Policy*, vol. 25(5), 2018, pp. 708-727, DOI: 10.1080/13501763.2017.1291708. Sobre la diplomacia de la UE para el cambio climático, véase JORGENSEN, K. E., "The European Union in Multilateral Diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 4, 2009, pp. 189-209.

¹³ Para más información consultar: https://unfccc.int/es/kyoto_protocol [última consulta: 6 de octubre de 2019].

¹⁴ Véase, FERNÁNDEZ EGEA, R. y SÍNDICO, F., "El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿líder en la política climática global?", *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, n. 14, 2007, pp. 1-13, donde los autores analizan el impulso de la UE en varios momentos de la gobernanza climática, durante el periodo de aplicación del Protocolo de Kioto. En concreto, en el marco del G8, que tuvo lugar en junio de 2007 en Alemania, y en el seno de las negociaciones post-Kioto en Bali en diciembre de 2007.

Esta postura es coherente con la idea de que son los países industrializados los que han de soportar la mayor carga en la mitigación del cambio climático debido a sus responsabilidades históricas. La filosofía que subyace al Protocolo de Kioto, previendo obligaciones de reducción de emisiones sólo para los países industrializados, era precisamente ésta. Y la UE, a diferencia de Estados Unidos (y posteriormente, otros Estados industrializados, como Canadá, Rusia o Japón), se mantuvo en esa línea durante los dos periodos de cumplimiento de Kioto. A continuación, se puede analizar la siguiente tabla ilustrativa, con la información de los compromisos de reducción de GEI de los países industrializados en relación a los niveles de 1990, tanto en el primer como en el segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto.

País	CP1 compromiso (basado en el año 1990)	Disposición a participar en KP-CP2	Cambio de año base para el CP2	Compromiso presentado para 2013-2020	Propuesta de la Alianza para 2013-2017
Bielorrusia		SI	NO	-8%	-35%
Croacia¹	-5%	SI	NO	-20%	-19%
Unión Europea (27)¹	-8% ²	SI	NO	-20%	-19%
Islandia¹	+10%	SI	NO	-20%	-19%
Kazajstán		SI	?	?	-27%
Liechtenstein	-8%	SI	NO	-16% / -22%	-19%
Mónaco	-8%	SI	?	?	-19%
Noruega	+1%	SI	NO	-16% / -19%	-19%
Suiza	-8%	SI	NO	-15.8% / -22.3%	-19%
Australia	+8%	?	?	?	-7%
Nueva Zelanda	0%	?	?	?	-10%
Ucrania	0%	?	?	?	-54%
Canadá³	-6%	NO			
Japón	-6%	NO			
Federación Rusa	0%	NO			

¹ La Unión Europea, Croacia e Islandia quieren cumplir con sus compromisos conjuntamente en aplicación del artículo 4 del Protocolo de Kioto.

² 8% fue el compromiso avalado por EU-15 y algunos otros países europeos, pero no era el mismo para todos los 27 países de UE.

³ El retiro de Canadá del Protocolo de Kioto entrará en vigor en Diciembre 2012.

Fuente: Documento informativo segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto, elaborado por SEAN-CC, traducción por PNUMA-REGATTA, noviembre 2012.

Si bien, por regla general y tal y como se muestra en la tabla, la UE ha mostrado una cierta capacidad de liderazgo en materia de cambio climático a nivel internacional, también su actuación, en muchas ocasiones, se ha caracterizado por la falta de coherencia, por su cambiante posición, que sin duda ha debilitado este liderazgo. Al respecto, se puede afirmar que cuando la coherencia y el compromiso sostenido de la UE se han mantenido en el tiempo, entonces la acción climática se ha podido calificar como de liderazgo. En todo caso, este liderazgo, reforzado por la coherencia ha constituido una estrategia “ejemplificante” y de puro ejercicio diplomático, lejos de ser un elemento de presión internacional. Así se demuestra cuando se analiza la postura

estadounidense, la cual más bien ha venido determinada por la orientación política de su Gobierno (destacando especialmente la postura tradicional de oposición y “negacionismo” cuando se trataba de gobiernos republicanos), sin que el “ejemplo” de liderazgo de la UE sirviera de mucho. El esfuerzo de despolitizar cuestiones de especial importancia, como es el cambio climático, no siempre se ha logrado en la UE, comprometiendo, por lo tanto, una actuación de la UE lo suficientemente coherente, que requiere el verdadero rol de liderazgo.

No obstante, lo comentado, si bien a la UE se le puede reprochar que no realice suficientes esfuerzos para reducir emisiones (o hacerlo a través de mecanismos poco eficaces), no es así, respecto al impulso y compromiso para avanzar en la mitigación del cambio climático en el ámbito internacional. Así, desde la UE siempre se ha tenido el firme convencimiento de la acción climática sólo puede abordarse con el esfuerzo de todos los países implicados y adoptando medidas de reducción en un marco multilateral de la CMNUCC. En este sentido, los períodos de cumplimiento del Protocolo de Kioto constituyen un buen ejemplo de ello.

2.1.2. Periodos de cumplimiento del Protocolo de Kioto

El Consejo de la UE adoptó la Decisión 2002/358/CE, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la CMNUCC y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.¹⁵ Sin embargo, el Protocolo de Kioto entró en vigor más tarde, constituyéndose su primer periodo de cumplimiento en los años 2008 al 2012. La UE estableció los objetivos para este periodo en el Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático de 2008 y en la Decisión 406/2009/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de GEI a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

El artículo 4 del Protocolo de Kioto prevé la posibilidad de que las Partes cumplan conjuntamente sus compromisos resultantes del artículo 3 de dicho Protocolo. Esta posibilidad ha sido la acogida por la UE - parte en el Protocolo - y por sus Estados miembros, por lo que los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones de la Unión y de sus Estados miembros se cumplirán en conjunto. No obstante, a efectos internos sí que se determinaron

¹⁵ Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32002D0358>. [última consulta: 15 de junio de 2019].

Durante el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto, los requisitos acordados a nivel internacional para la contabilidad y la gestión de las emisiones y unidades y para el cumplimiento conjunto por la UE y sus miembros se han aplicado en virtud de la Decisión 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (CE) 2216/2004 (4) y (UE) 920/2010 (5) de la Comisión. Posteriormente, esta normativa ha sido sustituida por el Reglamento (UE) 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el Reglamento (UE) 389/2013 de la Comisión y de la Decisión no 406/2009/CE, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020, de 23 de abril de 2009.

asignaciones anuales de emisiones para cada Estado miembro (en las Decisiones 2013/162/UE¹⁶, 2013/634/UE¹⁷ y 2017/1471/UE¹⁸).

A la vista de que no fue posible alcanzar un acuerdo sobre un nuevo instrumento jurídico que reemplace al Protocolo de Kioto antes de que concluya su periodo de cumplimiento, al menos se llegó al acuerdo de extender la vigencia del mismo hasta el año 2020.¹⁹

a) Primer periodo de cumplimiento

Atendiendo a los datos aportados por la propia UE, el balance que puede realizarse del primer periodo de cumplimiento ha sido satisfactorio. Con una reducción del 11,8%, se cumplió con el objetivo del 8% respecto de los niveles de emisión de 1990 en el periodo 2008-2012.²⁰ El cumplimiento de este objetivo no siempre ha sido consecuencia de una transformación del modelo que ha llevado un aumento de las emisiones de GEI. Un buen ejemplo de ello fue el caso español.

España se comprometió a no incrementar el nivel de emisiones de GEI en más de un 15% sobre las emisiones del año base (1990). Así se estableció en la Decisión del Consejo 2002/358/CE, de 25 de abril de 2002 relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la CMNUCC y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. Si finalmente llegó al objetivo ha sido fundamentalmente por dos razones: i) que ha comprado ingentes cantidades de derechos de emisión puesto que no ha reducido lo que debía, gastándose unos 800 Millones de euros²¹ y ii) la crisis económica ha supuesto una reducción drástica del consumo energético debido a la desaceleración de la economía y la caída del sector de la construcción.²² Por lo tanto, no se produjo una verdadera reforma del modelo

¹⁶ Decisión 2013/162/UE, de 26 de marzo de 2013, por la que determinan las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el período de 2013 a 2020, de conformidad con la Decisión núm. 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0162&from=ES>. [última consulta: 15 de junio de 2019].

¹⁷ Decisión 2013/634/UE, de 31 de octubre de 2013, relativa a los ajustes de las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el período 2013-2020 de conformidad con la Decisión núm. 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0634&from=ES>. [última consulta: 15 de junio de 2019].

¹⁸ Decisión 2017/1471 de la Comisión, de 10 de agosto de 2017, que modifica la Decisión 2013/162/UE para revisar las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el período de 2017 a 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1471&from=EN>. [última consulta: 15 de junio de 2019].

¹⁹ Decisión 1/CMP.7 Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto en su 16º período de sesiones, UN Doc. FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1, 15 de marzo de 2012.

²⁰ Información disponible en la web oficial de la UE: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto_1_es

²¹ El País, "España, entre los países que más pagan por cumplir Kioto", 3 de noviembre de 2013, disponible en: https://elpais.com/sociedad/2013/11/03/actualidad/1383513464_110043.html

²² RODRÍGUEZ, A. "España cumple con Kioto un año después", IMF Blog de Energías Renovables, 21 de enero de 2015, disponible en: <https://www.imf-formacion.com/blog/energias-renovables/noticias/espana-cumple-con-kioto-un-ano-despues/>

económico, productivo y energético que permita sostener una mitigación del cambio climático a largo plazo.

El caso español no ha sido un caso aislado. Muchos de los Estados miembros, en lugar de realizar un mayor esfuerzo en limitar sus emisiones, han recurrido a la compra de permisos de emisión resultantes de los mecanismos flexibles previstos en el Protocolo de Kioto, principalmente del mecanismo de desarrollo limpio y del comercio de emisiones. Esta cuestión se discutirá más adelante.

b) Segundo periodo de cumplimiento

Actualmente se está concluyendo el segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, que transcurre entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2020.

Para dicho periodo, la UE lanzó lo que se conocía como el compromiso 20-20-20; es decir alcanzar una reducción del 20% de las emisiones respecto de los niveles de 1990 y una cuota de empleo de renovables del 20%, para el año 2020.

Así lo estableció la Comisión en su Comunicación de 10 de enero de 2007.²³ Propuesta que fue endosada por el Consejo, en su formación de Ministros de Medio Ambiente²⁴ y por el Consejo Europeo en su reunión del 8 y 9 de marzo de 2007²⁵, afirmando éste último que:

“El Consejo Europeo destaca que la UE se compromete a transformar Europa en una economía de alta eficiencia energética y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero y decide que, hasta que se adopte un acuerdo mundial y completo para después de 2012 y sin perjuicio de su posición en negociaciones internacionales, la UE formula un compromiso firme e independiente de lograr al menos una reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2020 en comparación con 1990”.²⁶

Estos compromisos lanzados en el plano internacional, tuvieron su aplicación a nivel interno. Por lo que se refiere a las medidas de mitigación, había que distinguir los sectores o empresas comprendidas en el marco de aplicación de la Directiva 2003/87/CE, por la que se crea el comercio europeo de derechos de emisión, de los que no se someten a este régimen:

- sectores intensivos sometidos al mercado europeo de derechos de emisión (generación, siderurgia, fabricación de cemento, papel y cartón, vidrio, productos cerámicos, etc.): la obligación de reducción es de 21%

²³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Limitar el calentamiento mundial a 2°C. Medidas necesarias hasta 2020 y después”, de 10 de enero de 2007 [COM (2007) 2 final], disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007_0002es01.pdf. [última consulta: 15 de junio de 2019].

²⁴ Véanse las Conclusiones del Consejo de 20 de febrero de 2001, disponibles en: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/feb20draft.pdf.

²⁵ Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de 8 y 9 de marzo de 2007 (Doc. 7224/1/07 REV1), disponibles en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/93146.pdf. [última consulta: 15 de junio de 2019].

²⁶ Véase el par. 32 de las Conclusiones del Consejo Europeo (*supra*).

respecto del 2005. El objetivo es global para toda la UE, sin reparto por Estados miembros, pues el reparto ya se realiza a través de las asignaciones periódicas en el marco del sistema de comercio de derechos de emisión

- resto de emisiones (correspondientes a los sectores difusos, en su mayoría): el objetivo es reducir un 10% respecto de los niveles de 2005. El esfuerzo necesario para conseguir esta reducción global se reparte entre los Estados miembros a través de la Decisión 406/2009/CE.

En cuanto a las energías renovables, se estableció la obligación de alcanzar para el 2020 una cuota del 20% (art. 4 Decisión 406/2009/CE).

2.1.3. El impulso de las energías renovables en ausencia de una política común sobre energía

Junto con los objetivos de reducción de GEI, la UE también ha lanzado compromisos en relación con objetivos para alcanzar determinadas cuotas de energías renovables. Así, como se ha mencionado, la UE se ha comprometido a aumentar el uso de las energías renovables de manera obligatoria hasta un 20% del total del consumo energético en el conjunto de la UE para el año 2020.²⁷

Ahora bien, dado que no existe una política energética común,²⁸ en principio, cada Estado miembro tiene libertad para elegir el camino para alcanzar este objetivo.²⁹ Algunos Estados miembros han hecho sus deberes y han incrementado notablemente el suministro eléctrico proveniente de energías renovables. Otros, como el caso de España, no han mantenido una apuesta duradera y clara en relación con las energías renovables. De hecho, fruto de los drásticos cambios legislativos han surgido un gran número de demandas contra España que están siendo decididas por órganos judiciales en el marco del CIADI.³⁰

Para mantener la credibilidad y liderazgo internacional de la UE en materia climática, es necesario que avance en la consecución de una política energética común basada en la promoción y apoyo de las energías renovables. El reto está en conseguir un suministro de energía sostenible, fiable y competitivo. No sólo para cumplir con las obligaciones de reducción *ex* Kioto, sino que también para reducir considerablemente su dependencia energética.

A continuación, la siguiente tabla de Eurostat aporta datos de los Estados miembros de la UE en relación a los objetivos previstos y los logrados en 2020 en materia de energías renovables. A través de este gráfico puede

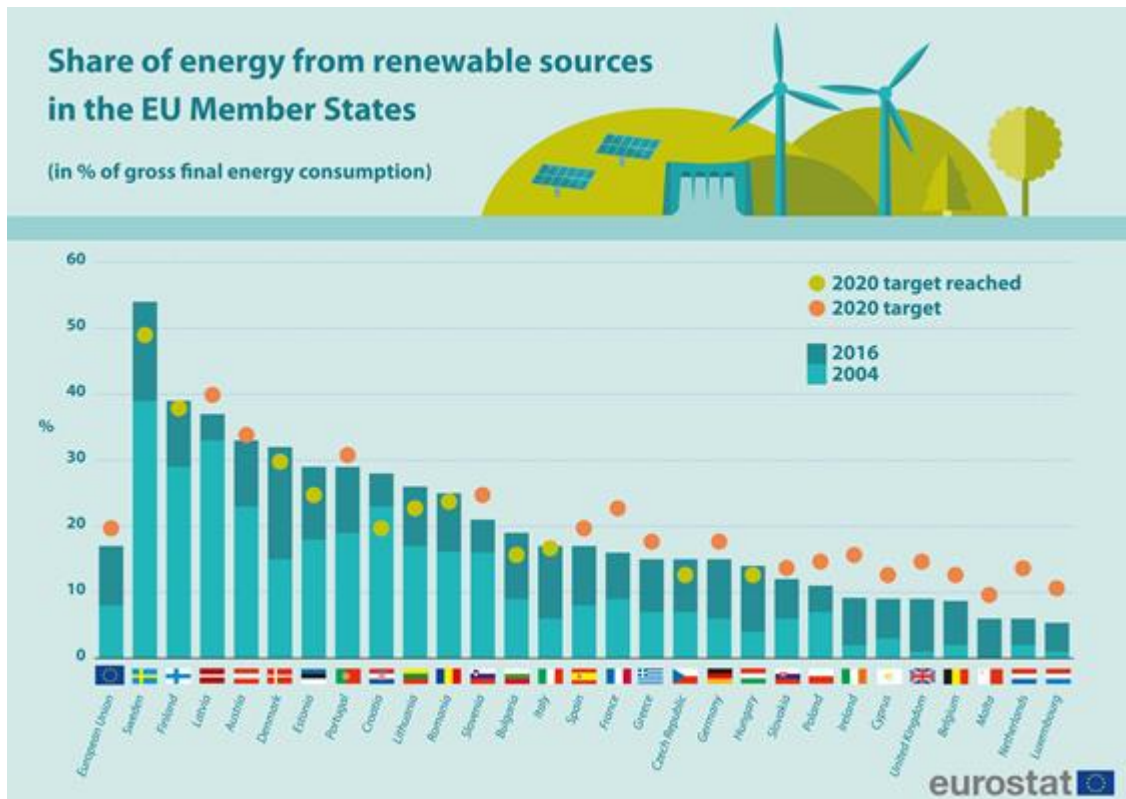
²⁷ Además, los países miembros de la UE han acordado un uso obligatorio de un mínimo de 10% de biocombustibles para el 2020.

²⁸ Si bien es cierto que el artículo 194 TFUE, introducido por el Tratado de Lisboa, sienta la base competencial para una futura Unión de la Energía, lo cierto es que todavía se han dado pocos pasos normativos en este camino.

²⁹ De esta forma, Francia ha podido mantener el uso de energía nuclear, que representa el 30% de la electricidad que se consume en la UE.

³⁰ Sobre esta cuestión, véase FERNÁNDEZ EGEA, R. y SIMOU, S., "Litigación climática en España: posibilidades y límites", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 328, marzo (2019), pp. 164-167.

observarse como, en general, los objetivos previstos no se han alcanzado en materia de renovables.



Fuente: Eurostat³¹

2.1.4. El abuso de los mecanismos de mercado para cumplir con los compromisos del Protocolo de Kioto

El Protocolo de Kioto pone a disposición el uso de mecanismos "económicos" como una forma complementaria de mitigación del cambio climático: el "comercio de emisiones", el "mecanismo de desarrollo limpio" (MDL) y la aplicación conjunta" (AC).³² Aunque su rendimiento debe ser adicional a la obligación principal consistente en reducir GEI a través de medidas nacionales, en los últimos años muchos Estados han participado con entusiasmo en estos mecanismos.

a) El supuesto beneficio ambiental de los mecanismos flexibles

³¹ Consultar: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics/es. [última consulta: 15 de junio de 2019].

³² Sobre estos mecanismos, véase YAMIN, F. y DEPLEDGE, J., *The International Climate Change Regime. A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, University Press, Cambridge, 2004, pp. 136-ss; y VAN ASSELT, H. y GUPTA, J., "Stretching too far: developing countries and the role of flexibility mechanisms beyond Kyoto", *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 28, n°2, 2009, pp. 311-ss.

De los mecanismos flexibles, basado en el mercado, es necesario analizar, a continuación y para cada uno de ellos, su supuesta contribución ambiental, es decir, al logro de los objetivos de mitigación que comprometidos por los Estados industrializados en el marco del Protocolo de Kioto.

i) El mercado de carbono

En virtud del artículo 17 del Protocolo de Kioto, los países con obligaciones cuantitativas de reducción (países del anexo I) pueden vender su exceso de capacidad de derechos de emisión a otros países que hayan superado su límite máximo de emisiones. Se crea así un “mercado de carbono”.

La UE lo estableció a través de la Directiva 2003/87/CE para el ámbito comunitario, con el objetivo de cumplir con los compromisos del Protocolo de Kioto y con el objetivo de coordinarse con el mercado internacional, creado en 2008. Paradigmáticamente, la UE se opone al principio a esta flexibilidad durante las negociaciones del Protocolo de Kioto, pero resultó ser el autor principal del instrumento.³³

El régimen de la UE sobre el comercio de derechos de emisión (EU ETS, por sus siglas en inglés) se puso en funcionamiento en 2005, con el esquema “*cap and trade*”. Este esquema consiste en establecer un tope máximo de emisiones – el “*cap*”- para un periodo determinado de tiempo y para una región, país o grupo de Estados. Por ejemplo, en el EU ETS, el tope máximo comprende los permisos de emisiones de GEI otorgados a determinadas industrias y emisores. Los permisos o derechos de emisión se distribuyeron en un primer momento de forma gratuita, basándose en sus emisiones históricas (derechos adquiridos). Si bien, con el tiempo el límite ha ido disminuyendo.

El tope máximo de emisiones es el elemento “ambiental” del sistema pues es donde se materializa la reducción. El elemento de “comercio” aparece cuando las industrias necesitan más permisos de carbono ya que todavía dependen de energía fósil y carbón para llevar a cabo sus actividades. Entonces pueden comprar los excedentes de otras compañías que han reducido sus emisiones, debido a, por ejemplo, el uso de fuentes de energía renovables.

Sin embargo, un mercado de carbono no reduce por sí solo las emisiones, sino que las suele reubicar. Aunque ayuda a cumplir con los compromisos de Kioto, no tiene un impacto ambiental directo. Máxime cuando el tope de emisiones no es lo suficientemente estricto, como sucedió al comienzo del EU ETS.

En la primera fase del EU ETS (2005-2007) los máximos iniciales para cada industria o emisor fueron calculados usando las proyecciones de emisiones históricas (el enfoque de “derechos adquirido”) proporcionadas por los Estados miembros. Esto produjo que las emisiones resultantes fueron inferiores a los derechos otorgados, generando un exceso que motivó la caída del precio del carbono casi a cero en 2007.³⁴ En definitiva, salió muy barato emitir GEI.

En la segunda fase (2008-2012) de aplicación del EU ETS, la Comisión revisó los límites máximos de reducción por los Estados miembros. Sin embargo, la

³³ VAN ASSELT, H., “Emissions trading: the enthusiastic adoption of an alien instrument?”, en JORDAN, A., *et al.* (eds.) *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, 2010, p. 125.

³⁴ VAN ASSELT, “Emissions trading...”, *cit.*, p. 129.

asignación gratuita de derechos de emisión, el uso de los mecanismos flexibles de Kioto (compensaciones) y el exceso de emisión de los permisos de algunos países de Europa Central y oriental debido a su colapso económico ("aire caliente"), hizo posible que las instalaciones cumplieran con sus objetivos de emisión sin realizar esfuerzos serios de reducción de GEI.³⁵

Finalmente, para la fase tercera (2013-2020) del EU ETS se ha limitado el uso de compensaciones provenientes de los mecanismos flexibles de Kioto³⁶ y la asignación gratuita de permisos se ha desplazado gradualmente hacia un sistema de subasta que compatibiliza más con el verdadero objetivo del mercado de carbono.³⁷ Esto ha conllevado no pocas demandas ante el Tribunal de Justicia.³⁸

ii) El MDL y la AC

Como complemento al mercado de carbono, los artículos 6 y 12 del Protocolo de Kioto prevén la existencia de dos mecanismos basados en la implementación de proyectos, el MDL³⁹ y la AC⁴⁰. Estos mecanismos permiten a los países y sus entidades públicas o privadas financiar proyectos destinados a reducir las emisiones de la fuente o a aumentar la absorción de carbono en otros países, obteniendo a cambio créditos de carbono para cumplir con sus compromisos.⁴¹ El mayormente utilizado ha sido el MDL.⁴²

³⁵ GILBERTSON, T. y REYES, O., "Carbon Trading. How it works and why it fails", *Critical Currents*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, vol. 7, 2009, p. 32.

³⁶ Aun así, el Paquete de energía y cambio climático de EU permite que la mitad de las reducciones de carbono de la UE para 2020 vendrá de compensación (v. BULLOCK, S., CHILDS, M., y PICKEN, T., *A Dangerous Distraction. Why Offsetting is Failing the Climate and People: The Evidence*, Friends of the Earth, June 2009, pp. 8-9). Así, el compromiso de la UE de reducir el 20% para 2020, en realidad es solo del 10% de reducción efectiva.

³⁷ Directiva 2009/29/EC, que revisa la Directiva 2003/87/EC.

³⁸ A este respecto, véase el Informe 10 "Litigación climática: control y responsabilidad" del proyecto "Constitución Climática Global: Gobernanza y Derecho en un Contexto Complejo", disponible en:

<https://constitucionclimaticaglobal-es.weebly.com/resultados.html> [última consulta: 20 de junio de 2020].

³⁹ El MDL implica, por un lado, un país industrializado o una entidad privada autorizada por el estado (el inversor) y en el otro lado, un país en desarrollo (el host) que no tiene compromisos de reducción bajo el protocolo de Kioto. La realización del proyecto en los países en desarrollo proporciona al inversionista un certificado – certificados de reducciones de emisiones o CERs)- que pueden ser intercambiadas por permisos de emisiones en su país de origen o en otros países donde podría operar o vender en el mercado de carbono.

⁴⁰ La AC permite un trasvase de derechos de emisión entre dos países industrializados que tienen compromisos de reducción en virtud del Protocolo de Kioto (países Anexo I). El mecanismo consiste en que uno de ellos invierte en el otro para obtener unidades de reducción de emisiones (URE) a un costo menor que si hubiera tenido que reducir dentro de sus fronteras. El país anfitrión se beneficia de la inversión y la tecnología proporcionados por el inversionista.

⁴¹ PAREJO NAVAJAS, T., "Mecanismos de lucha contra el cambio climático en un mercado europeo sostenible", *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 20, 2010, p. 13; YABAR STERLING, A. "Los mecanismos de flexibilidad de Kioto, otros instrumentos de lucha contra el cambio climático y su aplicación en la Unión Europea", *Observatorio Medioambiental*, n. 4, 2001, pp. 307-338.

⁴² Véanse los datos en la página oficial del MDL: <http://cdm.unfccc.int/index.html>. [última consulta: 15 de junio de 2019].

El MDL se presenta como un escenario "win-win-win" ya que proporciona a países en vías de desarrollo inversiones que les ayudará a lograr un desarrollo sustentable, mientras que los países industrializados (o sus industrias) pueden cumplir con sus objetivos de reducción con los subsidios alcanzan a través de la realización de esos proyectos. El otro "ganador" es, supuestamente, el medio ambiente. Sin embargo, los beneficios sociales y ambientales y de justicia climática son muy cuestionables,⁴³ además de plantear muchos problemas de control y monitorización.⁴⁴ En definitiva, estos mecanismos han creado incentivos para idear formas de compensación fáciles, baratas e inmediatas, pero no para implementar políticas de reducción de emisiones de GEI a largo plazo que sean verdaderamente beneficiosas para la lucha contra el cambio climático. Los proyectos se eligen por su relación coste-beneficio, pero no por su eficacia ambiental.⁴⁵ De hecho, la existencia de compensación de emisiones de GEI y los mercados de comercio se justifican por la voluntad de los países industrializados, como los Estados miembros de la UE, de continuar con los mismos patrones de producción, consumo y uso de energía tradicionales.

Ahora bien, dado que el Acuerdo de París ha cambiado toda la filosofía y esquema establecido en el Protocolo de Kioto, en la medida que ya no existen países con obligaciones cuantitativas de reducción, está por ver cuál va a ser el futuro de estos mecanismos flexibles.

b) El supuesto carácter subsidiario de los mecanismos flexibles

Uno de los requisitos para servirse de los créditos generados por los mecanismos basados en proyectos (MDL y AC) es que esto se haga de forma complementaria o subsidiaria a un esfuerzo doméstico de reducción de GEI. Este requisito exige que los países cumplan sus compromisos de reducción de emisiones principalmente a través de medidas de ámbito nacional.⁴⁶ Así, se prevé la suspensión de la utilización de estos mecanismos a aquellos países del anexo I que no pudieran probar que sus medidas nacionales son los medios principales para cumplir con sus obligaciones de reducción.⁴⁷

Sin embargo, la realidad es que se ha hecho un uso excesivo de los créditos resultantes de los mecanismos flexibles previstos en el Protocolo de Kioto. Así fue advertido también por la Comisión Europea en su evaluación de los planes

⁴³ Sobre el mecanismo y sus elementos de controversia, véase FERNÁNDEZ EGEA, R., "The Flexible Mechanisms to Combat Climate Change: A Critical View of their Legitimacy", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. II, nº 2, 2011, pp. 1-39; VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. *La contribución al desarrollo sostenible del mecanismo para un desarrollo limpio*, Tesis Doctoral, 2013, disponible en: <https://www.tdx.cat/handle/10803/129169>. Igualmente, véanse ejemplos en GILBERTSON y REYES, "Carbon Trading...", *cit.*, pp. 53 y ss.

⁴⁴ VILLAVICENCIO CALZADILLA, P., *La contribución...*, *cit.*; TREIBER, M., "Clean Development Mechanism: A Symbolic Action?", *UMB Student Journal of International Environment and Development Studies*, vol. 1, 2011, disponible en: <http://www.umb.no/noragric/artikkel/umb-student-journal-of-international-environment-and-development-studies-launched>, p. 42. [última consulta: 15 de junio de 2019c]

⁴⁵ BULLOCK et al., *A Dangerous...*, *cit.*, p. 20; VILLAVICENCIO CALZADILLA, P., *La contribución...*, *cit.*, pp. 311 y ss.

⁴⁶ Protocolo de Kioto, art. 17, 6.1.d), 12.3.b) y Decisión 2CMP.1, § 1.

⁴⁷ Art. 17 Protocolo de Kioto y Decisión 15/CP.7 (Marrakech Accords, 29 October-10 November 2001, disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf> [última consulta: 1 de junio de 2020].

nacionales de asignación (PNA) para el segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto.⁴⁸

El principio de complementariedad es un eje central del régimen internacional, pero, interpretado de forma flexible, permite que los países desarrollados puedan servirse de un alto número de créditos provenientes de mecanismos basados en proyectos para cumplir con sus obligaciones de reducción, en lugar de lograr reducciones reales de las emisiones de GEI. Se trataría de una forma de legitimar el “*business as usual*”.

Esta situación no sería acorde con el espíritu del régimen internacional del cambio climático y pondría en entredicho el papel que la UE parece estar desempeñando en materia de cambio climático. La Comisión Europea estableció a estos efectos una serie de directrices sobre cómo debía operar este principio y evitar su “abuso”.⁴⁹ Se implementaron respecto de las siguientes fases del mercado de carbono, pero aun así, este mecanismo flexible ha sido protagonista de la política climática de la UE.

2.2 El Acuerdo de París

Tras el fracaso de la Conferencia de Copenhague sobre el clima de 2009 (COP 15) en la que no se pudo alcanzar un acuerdo sobre unos compromisos vinculantes en materia de reducción de emisiones de GEI que fortaleciera el régimen climático,⁵⁰ en la COP 17, celebrada en Durban en 2011, se acordó el establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada (AWG-ADP, por sus siglas en inglés) que tenía como mandato la elaboración de un “protocolo, instrumento legal o resultado acordado con fuerza legal” en el contexto de la CMNUCC y aplicable a todos los países, el cuál debía ser aprobado por la COP en su 21º período de sesiones.⁵¹

La adopción de este nuevo acuerdo climático global se mostraba necesario por varias razones. Por un lado, ayudaría a retomar la confianza en la diplomacia del cambio climático y en la relevancia negociadora de la UE en la acción por el clima que habían entrado en una crisis durante la Cumbre de Copenhague. Por otro, permitiría enfrentar la propia crisis climática marcada por el aumento de las emisiones mundiales de GEI desde la adopción del Protocolo de Kioto, así como el incremento de la temperatura del planeta - de aproximadamente 1°C en los

⁴⁸ Los Estados miembros están obligados a enviar a la Comisión sus PNA para su aprobación. A 18 de julio de 2007, 23 países han enviado sus PNA para la evaluación de la Comisión y pueden consultarse en: http://ec.europa.eu/environment/climat/2nd_phase_ep.htm. [última consulta: 15 de junio de 2019]. Otros de los problemas advertidos por la Comisión en los planes nacionales de asignación fueron: (i) el exceso de unidades de emisiones atribuidas, (ii) la posibilidad que la distribución gratuita de permisos de emisión resulte en ayuda estatal, y (iii) la poca claridad y transparencia en los criterios para los nuevos entrantes.

⁴⁹ Véanse estos criterios en Decisión de la Comisión de 26 de febrero de 2007 relativa al plan nacional de asignación de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificados por España de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, §.12.

⁵⁰ En la COP13/CMP3 celebrada en 2007 en Bali se inició el proceso para llegar a un acuerdo para el período post-2012, el cuál debía ser adoptado en la COP15/CMP5 de 2009.

⁵¹ CMNUCC, Decisión 1/CP.17 “Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada”, Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1, de 15 de marzo de 2012, para 2.

últimos 100 años - especialmente en las regiones árticas, y sus ya evidentes efectos.⁵² De este modo, luego de un largo e intenso proceso de negociación, los representantes de 195 países adoptaron el Acuerdo de París durante la COP21 celebrada en la ciudad de París, Francia, a fines de 2015.⁵³

El nuevo acuerdo que establece un renovado marco de actuación para reforzar la respuesta mundial ante la crisis climática y que es aplicable a todos los países, tiene por objetivo fundamental limitar el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C, con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar tal incremento a 1.5°C con respecto a tales niveles.⁵⁴

2.2.1 La contribución de la UE en la adopción del Acuerdo de París

La renovada diplomacia climática de la UE durante el proceso de negociación y su posición y propuestas de acción frente al cambio climático facilitarían la adopción del nuevo acuerdo mundial. De hecho, el entonces presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, señaló que

“[e]l Acuerdo de París, el primero en su género, no hubiera podido hacerse realidad sin la Unión Europea. Hoy hemos mostrado una vez más nuestro liderazgo, dejando claro que, unida, la Unión Europea es capaz de cumplir sus objetivos”.⁵⁵

En cierto modo, luego de la desilusión de la Cumbre de Copenhague, la UE había empezado a realizar diversos esfuerzos en torno a su política climática interna - relacionada con la reducción de emisiones de GEI y la promoción de las energías renovables y eficiencia energética - con el fin de mostrar su compromiso con la lucha contra el cambio climático y retomar así su protagonismo en las negociaciones internacionales, especialmente en el proceso negociador del nuevo acuerdo. Así, en octubre de 2014 los líderes de la UE habían acordado avanzar en sus objetivos nacionales definiendo para ello un nuevo marco de actuación en materia de clima y energía para el 2030.⁵⁶ En concreto, este nuevo marco, que pretendía dar continuidad a la arquitectura de lucha contra el cambio climático de la UE y se configuraba en una nueva fase del paquete europeo sobre el clima y energía, incluía el compromiso de la UE por reducir sus emisiones de

⁵² IPCC, *Cambio climático 2014: Informe de Síntesis, Quinto Informe de Evaluación*. IPCC, Ginebra, Suiza, 2014, p. 2 [última consulta: 15 de mayo de 2019].

⁵³ Aprobado por la Decisión 1/CP.21, del Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, de 29 de enero de 2016. El Acuerdo de París entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

⁵⁴ Artículo 2 del Acuerdo de París. Un análisis completo del nuevo Acuerdo mundial puede verse en BORRÁS PENTINAT, S., VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el Cambio Climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis Jurídico y Perspectivas Futuras*, Thomson Aranzadi, Navarra, España, 2019.

⁵⁵ Comisión Europea, COM(2016) 860 final, Bruselas 30 de Noviembre de 2016, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d2648a37-c626-11e6-a6db-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF. [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁵⁶ Consejo Europeo, EUCO 169/14 (CO EUR 13. CONCL 5) Bruselas, 24 de octubre de 2014, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/en/pdf>. Este marco tuvo como base el Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático aprobado en 2008 y que incluía objetivos concretos en reducción de emisiones de GEI, energías renovables y eficiencia energética para el 2020. Ver: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_es. [última consulta: 15 de junio de 2019].

GEI en un 40% para el año 2030 respecto a 1990, así como lograr para ese mismo año al menos el 27% de energías renovables en el consumo bruto de energía final y al menos 27% de mejora de eficiencia energética. Con la adopción de dicho marco, la UE pretendía retomar su liderazgo climático en el contexto internacional y enviar una señal a la comunidad internacional sobre la necesidad de una reforzada acción climática, contribuyendo a generar un momento propicio para la adopción de un nuevo acuerdo mundial.

Precisamente, el objetivo vinculante de reducción de emisiones de GEI de la UE establecido en su marco sobre clima y energía para 2030 se confirmaría y trasladaría a la esfera internacional un año después al convertirse en el objetivo de reducción de emisiones de su Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés) en el marco del Acuerdo de París. En efecto, en las Cumbres del Clima de Varsovia (COP 19) y Lima (COP 20), celebradas en 2013 y 2014 respectivamente, los Estados habían acordado la definición de unos objetivos voluntarios, y de acuerdo a sus circunstancias nacionales, de reducción de emisiones de GEI a nivel nacional que estaban dispuestos a asumir para el periodo post-2020: las denominadas INDC. Tales objetivos, tal como se había acordado durante la COP20, debían ser comunicados a la CMNUCC durante el primer trimestre de 2015. Así, al comunicar su INDC a la Secretaría de la CMNUCC en marzo de 2015, la UE se convertiría en la primera gran economía en presentar dichos objetivos.⁵⁷

Tras la adopción del Acuerdo de París, las INDCs presentadas por los países han pasado a convertirse en Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs, por sus siglas en inglés),⁵⁸ constituyendo una pieza clave del nuevo Acuerdo y su sistema de obligaciones climáticas.⁵⁹ De este modo, tras firmar y ratificar el Acuerdo de París,⁶⁰ la INDC presentada por la UE pasó a convertirse

⁵⁷ European Council. 2015. *Submission by Latvia and the European Commission on Behalf of the European Union and Its Member States: Intended Nationally Determined Contribution of the EU and Its Member States*. La NDC de la UE puede verse en: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>. [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁵⁸ Art. 4.2 del Acuerdo de París: “Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar”.

⁵⁹ Art. 4 del Acuerdo de París. Las NDCs presentan los planes y acciones de reducción de emisiones que los países llevarán a cabo en el marco del Acuerdo de París y constituyen el elemento esencial para el logro del objetivo del Acuerdo de evitar que el incremento de la temperatura global supere los 2°C, respecto a los niveles preindustriales, y de seguir esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C con respecto a esos niveles (Arts. 2 y 4 del Acuerdo de París). Las NDCs además pueden incluir planes nacionales en ámbitos como la adaptación y financiamiento. Cada Parte deberá comunicar sus NDCs cada cinco años, sin perjuicio de que una NDC vigente pueda ser ajustada con miras a aumentar el nivel de ambición (art. 4.9 y 4.11 del Acuerdo de París). En todo caso, las NDCs sólo son revisables al alza. El conjunto de las NDCs presentadas por las Parte están recogidas en el registro público que está a cargo de la Secretaría de la CMNUCC (NDC Registry), disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Home.aspx>. [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁶⁰ La UE (responsable por el 12% de las emisiones mundiales) firmó el Acuerdo de París el 22 de abril de 2016 y lo ratificó el 5 de octubre de 2016. Actualmente los 28 Estados Miembros también depositaron sus respectivos instrumentos de ratificación. La información sobre el status de ratificación del Acuerdo está disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en#EndDec [última consulta: 15 de junio de 2019].

en la primera NDC de la Unión y sus Estados Miembros en el marco del nuevo acuerdo climático adoptado en la cumbre del clima de París.

2.2.2 Los compromisos de la UE en virtud del nuevo acuerdo climático: La primera contribución determinada a nivel nacional - comunitaria (NDC) de la UE

A través de su primera NDC, la UE y sus Estados miembros asumieron el compromiso de reducir sus emisiones de GEI en al menos un 40% para el año 2030, respecto a los niveles de 1990, mismo que se distribuye de manera desigual entre los distintos Estados. A este objetivo de reducción de emisiones para el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2030 quedan sujetos diversos sectores económicos (como energía, procesos industriales y uso de productos, agricultura, residuos y el sector de uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura)⁶¹ y las fuentes de emisiones derivadas de los mismos. Además, la primera NDC de la UE indica que ésta y sus Estados miembros tienen como objetivo alcanzar su objetivo de reducción de las emisiones sólo a través de esfuerzos nacionales, es decir que la reducción de emisiones será únicamente doméstica. Asimismo, respecto a la inclusión del uso de la tierra, el cambio en el uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF) en el objetivo del 40% de reducción de emisiones, la NDC declara que “[p]olicy on how to include Land Use, Land Use Change and Forestry into the 2030 greenhouse gas mitigation framework will be established as soon as technical conditions allow and in any case before 2020”.

Aunado a lo anterior, recordando las actuaciones y normativa existentes cuya vigencia es hasta 2020, la NDC señala que la implementación del objetivo de reducción suscrito por la UE se realizará mediante la generación de propuestas legislativas para la implementación del marco de clima y energía para 2030, que afectan tanto a los sectores incluidos en el mercado europeo de emisiones, como a aquellos que no lo están. Sin embargo, un elemento a destacar es que las acciones que la UE presenta en su NDC se enfocan íntegramente en mitigación, manteniendo silencio respecto a las medidas de adaptación y financiamiento.⁶²

2.2.3 La UE en la nueva era de acción climática: la urgencia de una mayor ambición

Tras la entrada en vigor del Acuerdo de París, en noviembre de 2016, la UE ha venido avanzando en su estrategia climática - a partir de un marco normativo exhaustivo - a fin de promover en el logro de sus compromisos adquiridos en virtud de dicho acuerdo y avanzar en un objetivo de neutralidad climática para 2050.⁶³ Así por ejemplo, en línea con el marco de política energética y climática

⁶¹ En este último caso, haciendo referencia a la Decisión 529/2013/EU <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0529&from=EN> [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁶² Cabe mencionar que, aunque la UE no incluyó ninguna referencia a la adaptación en su primer NDC presentado a la Secretaría de la CMNUCC, ésta cuenta con una estrategia de adaptación que fija un marco y establece mecanismos en relación a la política europea en materia de adaptación. La estrategia es analizada en la siguiente sección sobre la Perspectiva interna de la actuación de la UE en materia de cambio climático.

⁶³ El análisis pormenorizado de dicho marco puede verse en la siguiente sección.

para 2030 que aspira a lograr una reducción de al menos 40% de las emisiones de GEI, la UE ha acordado ambiciosas políticas como la reformulación del régimen para el comercio de derechos de emisión, la definición de objetivos nacionales para los demás sectores no incluidos, y la adopción de legislación para el mantenimiento del sumidero terrestre y forestal de la UE.⁶⁴ Además, respecto a la energía, se ha adoptado un paquete de medidas que actualiza el marco de la política energética de la Unión e instituye un nuevo y más ambicioso marco regulador para facilitar la transición a la energía limpia y lograr los compromisos de reducción de emisiones asumidos en el marco del Acuerdo de París.⁶⁵ Este paquete incluye, entre otros, unos nuevos objetivos para mejorar, hasta 2030, la eficiencia energética de la UE al menos en un 32,5% y para aumentar el consumo de energías renovables hasta por lo menos el 32% del consumo final de energía de la Unión. Ambos objetivos estarán sujetos a una revisión al alza en 2023. La Comisión Europea estima que, en conjunto, y una vez que la legislación adoptada se haya puesto plenamente en ejecución, estas políticas de clima y energía podrían reducir las emisiones de GEI en la UE en casi 45% para el año 2030 (60% para 2050). Sin embargo, como la propia Comisión lo ha reconocido, esto no será suficiente para que la UE contribuya a lograr los objetivos del Acuerdo de París.⁶⁶

En este escenario, y dando cumplimiento el mandato del Acuerdo de París de que los esfuerzos de las Partes incluidos en sus NDCs deberán representar una progresión a lo largo del tiempo y reflejar una mayor ambición posible,⁶⁷ la UE estaría en condiciones de aumentar el nivel de ambición de sus esfuerzos de reducción de emisiones, enviando así un mensaje poderoso de liderazgo y compromiso que motive a otras Partes a seguir el mismo camino. El aumento de nivel de ambición es todavía más urgente a la luz de los resultados de un análisis de un grupo de expertos recogido en el *Climate Action Tracker* que afirma que los compromisos de la UE no son consistentes con el objetivo del Acuerdo de París de evitar que el incremento de la temperatura global supere los 2°C, respecto a los niveles preindustriales, y mucho menos con el propósito más ambicioso de limitar dicho aumento a 1,5°C con respecto a esos niveles.⁶⁸

⁶⁴ Mayor información sobre la acción climática y energética de la UE para 2030, véase en https://ec.europa.eu/clima/policias/strategies/2030_en [última consulta: 10 de junio de 2019]

⁶⁵ Véase, “Paquete Energía limpia para todos los europeos (*Clean energy for all Europeans package*), disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/clean-energy-all-europeans>. [última consulta: 15 de junio de 2019]. Asimismo, otros pasos importantes en este sentido han sido la adopción de la Directiva 2018/410 de 14 de marzo de 2018 que modifica la normativa del Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión de GEI para el período 2021-2030 (entrada en vigor 8 de abril de 2018); y del Reglamento de reparto de esfuerzos que establece objetivos vinculantes de reducción de las emisiones para los Estados miembros en los sectores excluidos del ámbito de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE para el periodo 2021-2030. Mayor información disponible en: https://ec.europa.eu/clima/policias/forests/lulucf_en [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁶⁶ Comisión Europea, “Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra”, COM (2018) 773 final de 28 de noviembre de 2018, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN> [última consulta: 18 de junio de 2019].

⁶⁷ Art. 4.3 del Acuerdo de París, *cit. supra*.

⁶⁸ El informe completo véase en <https://climateactiontracker.org/> [última consulta: 20 de junio de 2019].

También, en un esfuerzo por mantener su capacidad de liderazgo en la acción climática mundial, especialmente a largo plazo,⁶⁹ en octubre de 2017 el Parlamento Europeo invitó a la Comisión a preparar una estrategia de la Unión de cero emisiones para mediados de siglo. En noviembre de 2018, antes de la COP 24, la Comisión presentó su visión estratégica a largo plazo que tiene el objetivo de neutralidad de carbono para 2050.⁷⁰ Esta estrategia aspira a que la UE lidere el camino hacia la neutralidad climática en 2050. Como la misma estrategia señala, su propósito no es establecer objetivos nuevos ni llevar a cabo una revisión de los objetivos para 2030, sino establecer la dirección en la que debe ir la política de la UE en materia de clima y energía y servir de marco a lo que la UE considera su contribución a largo plazo para lograr los objetivos del Acuerdo de París.⁷¹ Con esta estrategia de descarbonización la UE aspira a convertirse en la primera gran economía del mundo climáticamente neta de aquí a 2050. Sin embargo, hay que señalar que para lograr este objetivo urge un incremento de la ambición de los objetivos actuales de la Unión pues, sin medidas adicionales, en el 2050 sus emisiones de GEI sólo se reducirían un 60%, siendo insuficientes para lograr los objetivos del nuevo acuerdo mundial.⁷² En efecto, como señaló un reporte publicado por el *I4CE Institute for Climate Economics* y *Enerdata*, las políticas y compromisos en materia de energía y clima en vigencia de la UE no son suficientes para alcanzar su ambición a largo plazo para 2050, ni para respetar sus compromisos en virtud del Acuerdo de París, haciendo del aumento de nivel de ambición la única vía posible.⁷³

⁶⁹ En 2011 la Comisión presentó una ‘Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050’, planteando que de cara a la consecución del objetivo de reducir entre el 80% y 95% del total de emisiones de GEI para 2050, debería lograrse reducir en un 40% las emisiones para 2030. Comisión Europea, COM(2011) 112 final, Bruselas 8 de marzo de 2011, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:ES:PDF> [última consulta: 20 de junio de 2019]. Esta hoja de ruta fue elaborada como punto de partida en el desarrollo de otros planes con el mismo objetivo. En base a ella, ese mismo año, en diciembre, la Comisión aprobaría también la ‘Hoja de Ruta de la Energía para 2050’ en la que la UE establece un objetivo de reducción de emisiones de GEI entre un 80% y 95% para 2050, por debajo de los niveles de 1990. Comisión Europea, COM(2011) 885 final, Bruselas 15 de diciembre de 2011, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0885:FIN:ES:PDF> [última consulta: 20 de junio de 2019].

⁷⁰ Comisión Europea, COM (2018) 773 final, Bruselas 28 de Noviembre de 2018, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=ES>. [última consulta: 20 de junio de 2019]. Esta estrategia reemplazaría la hoja de ruta de 2011. El Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, aprobado el 11 de diciembre de 2018, pide a la Comisión que presente una estrategia de la UE a largo plazo a más tardar en abril de 2019 (art. 15). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=EN> [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁷¹ Comisión Europea, COM (2018) 773 final, Bruselas 28 de Noviembre de 2018, p. 4. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=ES> [última consulta: 20 de junio de 2019].

⁷² Comisión Europea, COM (2018) 773 final, Bruselas 28 de Noviembre de 2018, p. 5, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=ES> [última consulta: 22 de junio de 2019].

⁷³ I4CE and Enerdata, “Mind the gap: Aligning the 2030 EU climate and energy policy framework to meet long-term climate goals”, 2018, disponible en: <https://www.i4ce.org/download/full-report-mind-the-gap-aligning-the-2030-climate-and-energy-policy-framework-to-meet-long-term-climate-goals/> [última consulta: 22 de junio de 2019].

Asimismo, conforme lo establece el nuevo Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el clima, los Estados Miembros deben elaborar sus Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNEC) para el período de 2021-2030, en los que cada uno fija su contribución nacional indicativa (en término de reducción de emisiones, implantación de renovables y de mejora de eficiencia energética, entre otros) para el logro de los objetivos europeos acordados para la energía y clima para 2030. Según el artículo 9 del Reglamento, cada Estado Miembro debía presentar su proyecto de PNEC hasta el 31 de diciembre de 2018 a efectos de ser evaluados por la Comisión. Precisamente, en junio de 2019, la Comisión publicó la evaluación de dichos proyectos de planes señalando que, a pesar de haberse realizado esfuerzos significativos, las contribuciones de los PNEC, en su forma actual, son insuficientes en términos de energías renovables y de la eficiencia energética, por lo que la UE requerirá un esfuerzo colectivo más ambicioso para alcanzar sus objetivos de clima y energía.⁷⁴ De igual forma, en mayo de 2019 se hizo público un reporte elaborado por el *Ecologic Institute* y *Climact* el cual, tras evaluar los proyectos de PNEC presentados por los 28 Estados Miembros, señaló que aunque dichos planes indican que los países están logrando avances respecto a la acción climática y de energía, el nivel de ambición de los mismos no es suficiente para el logro de los objetivos de la UE para el 2030 ni del Acuerdo de París, ni están en línea con una trayectoria de cero emisiones netas para 2050.⁷⁵

Los desarrollos en la política de energía y clima de la UE en recientes años configuran importantes avances para restablecer su liderazgo mundial en materia de clima. De hecho, la UE se ha convertido en la primera gran economía que establece un marco jurídicamente vinculante para cumplir sus compromisos en virtud del Acuerdo de París. Pese a ello, los objetivos climáticos plasmados en la actual NDC de la UE y sus Estados miembros no se ajusta a los objetivos del nuevo acuerdo internacional, por lo que el aumento del nivel ambición es urgente para demostrar su liderazgo en el cumplimiento del nuevo acuerdo climático mundial y mandar un mensaje claro para que otras economías mundiales sigan su mismo camino. Si bien la UE ha manifestado su intención de presentar una NDC mejorada en 2020,⁷⁶ tal como lo prevé el Acuerdo de París, lo cierto es que el aumento en el nivel de ambición no parece ser una opción apoyada por todos los Estados miembros.⁷⁷ Sin embargo, no ajustar su actual

⁷⁴ En el caso de las energías renovables, la insuficiencia podría ser de hasta 1,6 puntos porcentuales. En lo que concierne a la eficiencia energética, esa insuficiencia podría ser de hasta 6,2 puntos porcentuales (si se tiene en cuenta el consumo de energía primaria) o de 6 puntos porcentuales (si se tiene en cuenta el consumo de energía final. European Commission - Press release, “Energy Union: Commission calls on Member States to step up ambition in plans to implement the Paris agreement”, Brussels, 28 June 2019, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2993_en.htm [última consulta: 23 de junio de 2019].

⁷⁵ Ecologic Institute & Climact, “Planning for Net Zero: Assessing the Draft National Energy and Climate Plans”, May 2019, disponible en: <https://europeanclimate.org/national-climate-plans-2030/> [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁷⁶ Council of the European Union, Council conclusion, Brussels, 4 October 2019, para 11, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/40924/st12796-en19.pdf> [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁷⁷ Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2019 (COP25) en Madrid (España) (2019/2712(RSP), para 21, disponible en:

nivel de ambición a fin de que este refleje un mayor compromiso con la acción por el clima, podría no solo conducir a una pérdida de poder político y credibilidad de la UE, debilitando su papel de liderazgo en las negociaciones sobre el clima, sino que también podría socavar el propio proceso del Acuerdo de París.⁷⁸

II. PERSPECTIVA INTERNA DE LA ACTUACIÓN DE LA UE EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En esta segunda parte del informe, se aborda la dimensión interna de la acción climática de la UE, con el fin de analizar si el liderazgo también se reproduce en el seno de la Unión o bien si se detectan determinados factores internos que obstaculizan la acción climática y que a su vez condicionan la capacidad de influencia internacional de la UE. Es decir, el liderazgo internacional requiere que la UE demuestre una mayor ambición en sus objetivos y una mayor disposición para utilizar su influencia.

1. EL PESO DE LA ACCIÓN CLIMÁTICA EN LA UE: MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN

En 2008 los Estados miembros de la UE acordaron el paquete de Energía y Clima 2020 que incluía una serie de medidas que harían posible el logro del objetivo de reducción de emisiones del 20%. Estas medidas incluyeron la Directiva de Reparto de Esfuerzos que especifica los objetivos de emisiones nacionales para los estados miembros de la UE, la modificación del Esquema de Comercio de Emisiones de la UE y la Directiva de Energías Renovables con el objetivo de aumentar la proporción de energías renovables al 20% para 2020. Mientras que la UE ya ha logrado el objetivo de reducción de emisiones para 2020, también está en camino de alcanzar este último, ya que el 17% de la energía en la Unión proviene de fuentes renovables en 2016.⁷⁹

En febrero de 2011, sobre la base del anterior límite de calentamiento de 2°C acordado en Copenhague, los líderes de la UE respaldaron el objetivo de reducir las emisiones de GEI de Europa en un 80–95% por debajo de los niveles de 1990 para 2050⁸⁰, condicionadas a las reducciones necesarias que se deben lograr por los países desarrollados en línea con el IPCC. Sin embargo, el objetivo de temperatura a largo plazo del Acuerdo de París es significativamente más ambicioso que el anterior objetivo de Copenhague de 2° C, y requiere reducciones de emisiones más rápidas y más profundas.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0079_ES.pdf [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁷⁸ MARCU, A. *et al.*, “The EU’s NDC after the Talanoa Dialogue”, 21 January 2019, p. 5, disponible en: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/60628/RSCAS_FSR_RR_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁷⁹ EUROSTAT, “Renewable Energy Statistics”, 2018, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁸⁰ Comisión Europea, *Energy Roadmap 2050. Impact Assessment and Scenario Analysis*, 2011, disponible en: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/roadmap2050_ia_20120430_en_0.pdf [última consulta: 15 de junio de 2019].

Con posterioridad, en octubre de 2014, los líderes de la UE acordaron un marco de política energética y climática para 2030, proponiendo un objetivo de la UE legalmente vinculante de al menos un 40% de reducción de las emisiones nacionales para 2030, en comparación con 1990.⁸¹ A diferencia del período anterior a 2020, tampoco utilizará créditos internacionales, ya que se refiere únicamente a la reducción de emisiones domésticas. Como se señaló previamente en este informe, este objetivo se convirtió en la base para la primera NDC de la UE.

Otros objetivos clave de este marco son el logro de la energía renovable (32% de participación en el consumo final de energía en comparación con el 27% anterior) y el de eficiencia energética (32.5% de mejora en comparación con el negocio habitual, en comparación con el anterior 27% sugerido por el Consejo.⁸²

En marzo de 2018, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a presentar una propuesta para una Estrategia para la reducción a largo plazo de las emisiones de GEI de la UE para finales del primer trimestre de 2019. Los Estados miembros señalaron que debería seguir siendo compatible con el Acuerdo de París y tener en cuenta los planes nacionales. El acuerdo político sobre el borrador del Reglamento de Gobernanza alcanzado en junio de 2018 obligó a la Comisión Europea a desarrollar, entre otras cosas, un escenario para lograr emisiones netas de GEI para 2050 y, posteriormente, emisiones negativas.⁸³

En noviembre de 2018, la Comisión Europea presentó su propuesta de estrategia climática europea para 2050 titulada "Un planeta limpio para todos". Solo dos de los ocho escenarios presentados en la propuesta darían como resultado emisiones cero netas compatibles con el Acuerdo de París, si las reducciones anteriores se escalan de manera coherente con dicho acuerdo. Estos dos escenarios fueron fuertemente respaldados por la Comisión Europea. La estrategia también presenta claramente los beneficios colaterales de una acción climática ambiciosa, como la reducción de las importaciones de energía, el aumento del PIB y los beneficios para la salud.⁸⁴

⁸¹ Consejo de la Unión Europea, *Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework*, 2014, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf. [última consulta: 15 de junio de 2019].

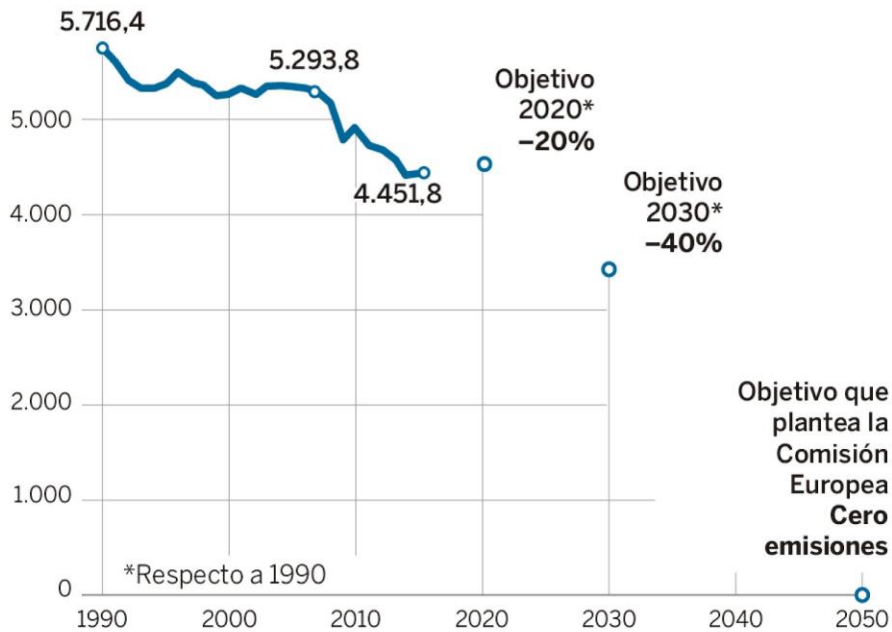
⁸² Comisión Europea, "Non Paper on Complementary Economic Modelling Undertaken by DG ENER Regarding Different Energy Policy Scenarios Including Updated Renewable Energy Technology Costs", 2018. También TERLOUW, W., BLOK, K. & KLESSMANN, C., "A Step Closer to Paris. The 35% Renewable Energy and 35% Energy Efficiency Targets Voted for by the European Parliament Enable Greenhouse Gas Emission Reductions of 50% in 2030", 2018, disponible en: <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/A%20Step%20Closer%20To%20Paris.pdf> [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁸³ Consejo de la Unión Europea, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union, Amending Directive 94/22/EC, Directive 98/70/EC, Directive 2009/31/EC, Regulation (EC) No 663/2009, Regulation (EC) No 715/2009, Directive 2009/.", 2018.

⁸⁴ Comisión Europea, "A Clean Planet for All. A European Strategic Long-Term Vision for a Prosperous, Modern, Competitive and Climate Neutral Economy", 2018, disponible en: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_en.pdf [última consulta: 15 de junio de 2019].

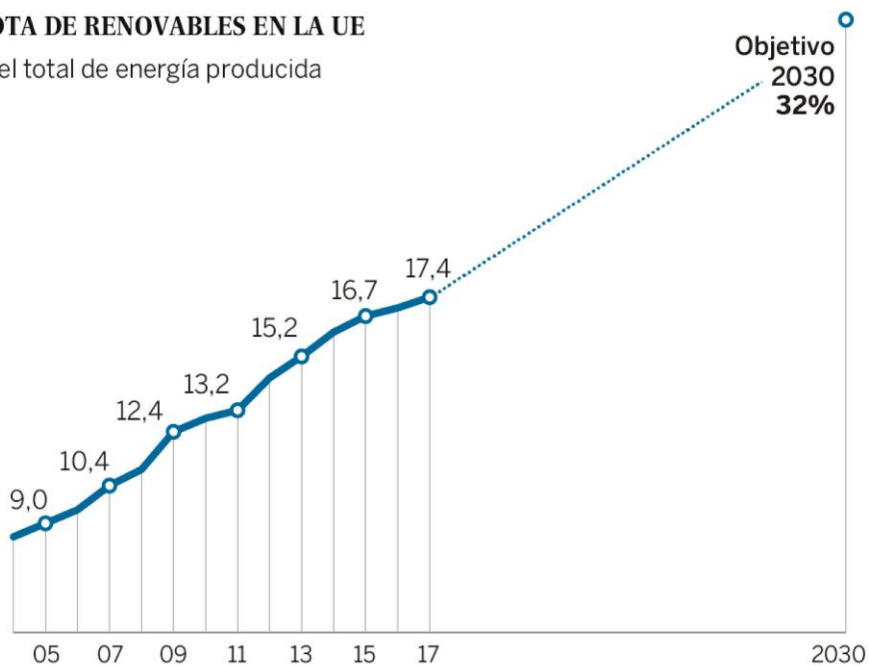
OBJETIVOS CLIMÁTICOS DE LA UE PARA 2030

En millones de toneladas de CO₂ equivalentes



CUOTA DE RENOVABLES EN LA UE

% del total de energía producida



Fuente: Agencia Europea del Medio Ambiente. El País

Si bien esto aún no se ha reflejado en una NDC actualizada, en su posición para la COP 24, el Consejo Europeo señaló que los objetivos de energía renovable y eficiencia energética más ambiciosos tendrían un impacto en el nivel de emisiones y que la UE y sus Estados miembros harían balance de esos

esfuerzos adicionales y otras políticas específicas.⁸⁵ El Parlamento Europeo, de manera similar a un llamado anterior del gobierno de los Países Bajos, ha pedido la adopción de un objetivo de reducción de emisiones más ambicioso del 55%.⁸⁶

Un informe publicado por el consorcio *Climate Action Tracker* mostró que la acción acelerada en los sectores de electricidad, transporte de pasajeros por carretera y edificios residenciales, responsables de 2/3 de todas las emisiones, podría descarbonizar completamente estos sectores a mediados de siglo. La acción solo en estos tres sectores podría llevar a reducciones de emisiones en un 52% por debajo de los niveles de 1990 en 2030 en la UE.⁸⁷ Otro estudio mostró que la reducción de emisiones de hasta un 62% sería posible si las políticas de mejores prácticas encontradas en algunos estados miembros de la UE se aplican en toda la UE.⁸⁸

El escenario actual en materia de mitigación, permite concluir que la UE avanza por el buen camino para cumplir con el objetivo de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% (con respecto a los niveles de 1990), hasta 2020. Sin embargo, las políticas actuales en materia de cambio climático, y su grado de implementación y cumplimiento, dejan entrever que el objetivo de reducción de emisiones en un 40%, previsto para 2030, se encuentra seriamente comprometido. Aunque sus niveles de emisiones descendieron desde 1990 (especialmente, a partir de 2004), se han venido incrementado, con un promedio del 1% anual desde 2014.⁸⁹ El incremento se debe, principalmente, al aumento del consumo de petróleo en el transporte por carretera.⁹⁰ También destaca el incremento de las emisiones procedentes de los vuelos interiores de la UE, que

⁸⁵ Consejo de la Unión Europea, “Preparations for the UNFCCC Meetings in Katowice (2 - 14 December 2018). Council Conclusion, 2018.

⁸⁶ Parlamento Europeo, “Motion for Resolution on the 2018 UN Climate Change Conference in Katowice, Poland (COP24) (2018/2598(RSP)) 2018 y también Gobierno de los Países Bajos, Speech by Prime Minister Mark Rutte on the Future of the European Union - European Parliament, Strasbourg, 2018.

⁸⁷ CLIMATE ACTION TRACKER, “Scaling up Climate Action. Key Opportunities for Transitioning to a Zero Carbon Society”, 2018, p. 1. Disponible en: https://climateactiontracker.org/documents/504/CAT_2018-12-06_ScalingUp_EU_ExecSum.pdf [última consulta: 12 de julio de 2019].

⁸⁸ CLIMACT & NEW CLIMATE INSTITUTE, “The EU Can Increase Its Climate Targets to Be in Line with a Global 1.5°C Target” 2018, disponible en: <https://newclimate.org/2018/05/04/the-eu-can-increase-its-climate-targets-to-be-in-line-with-a-global-1-5c-target/> [última consulta: 12 de julio de 2019].

⁸⁹ UNEP, *Emissions Gap Report 2018*, UNEP, 2018, pp. 6-7, disponible en: http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018_FullReport_EN.pdf [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁹⁰ EEA, “El aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE dificulta el avance hacia los objetivos de 2030”, 2019, disponible en: <https://www.eea.europa.eu/es/highlights/el-aumento-de-las-emisiones> [última consulta: 16 de junio de 2019].

crecieron un 4,7% en 2017.⁹¹ Cabe destacar que en cuanto al incremento de emisiones por Estado Miembro, España se sitúa en un puesto destacado.⁹²

En el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 26 de octubre de 2018, “La UE y el Acuerdo de París sobre cambio climático: balance del progreso logrado en la COP de Katowice”, se advierte que, de acuerdo con las previsiones de los Estados miembros - la mayoría de marzo de 2017 - con las políticas actuales las emisiones en 2030 podrían ser un 30 % menos que en 1990. Así, como señala dicho informe “a fin de cumplir sus obligaciones conforme a la nueva legislación, los Estados miembros tendrán que formular políticas y medidas destinadas a lograr una mayor reducción de las emisiones”.⁹³

En el informe anteriormente referido se indica que, a los efectos de incrementar la ambición de la UE en materia climática y lograr alcanzar los objetivos de reducción de emisiones fijados con el horizonte 2030, la UE aprobó en 2018 una serie de medidas legislativas con las que espera reducir sus emisiones en al menos un 40% hasta 2030, cumpliendo los compromisos adquiridos y se estima que, de aplicarse en íntegramente, las emisiones incluso podrían ser mayores a las acordadas. No obstante, para alcanzar los objetivos perseguidos, debe aplicarse de forma inmediata y de un modo eficaz por todos los Estados Miembros.⁹⁴ Esto mismo ha sido señalado por la Comisión en su Comunicación del 28 de noviembre de 2018, “Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra”, en la que apunta a que a pesar de los esfuerzos y las importantes reducciones que de ellos se puedan obtener, la aplicación de las actuales políticas de clima y energía no serán suficientes para que la UE contribuya a lograr los objetivos de límite de incremento de la temperatura del Acuerdo de París.⁹⁵

⁹¹ En EEA, *Trends and projections in Europe 2018. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*. European Environment Agency, 2018, p. 12, se señala lo siguiente: “[t]he transport sector, where emissions have been increasing over the last three years, requires urgent action [...]. Emissions from aviation, however, have increased by about 10 % since 2005 and nearly doubled between 1990 and 2017. They are expected to increase further [...]. Increased activity in the transport sector played a determinant role in increasing the final energy consumption from all sectors in recent years. Renewable energy sources account for only a very small share in transport and, so far, their slow growth has not been compatible with achievement of the 10 % renewables target for the sector by 2020. Provisional data for 2017 show that, for the first time since monitoring started under current EU legislation in 2010, the average CO2 emissions of new cars sold in the EU has increased. New legislation in the areas of heavy-duty vehicle emissions and real driving emissions are expected to help reverse the current upwards trend in transport emissions. Attempts to find more sustainable fuel alternatives for transport use have so far mainly prompted an increase in the use of biofuels”, disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-the> [última consulta: 13 de junio de 2019].

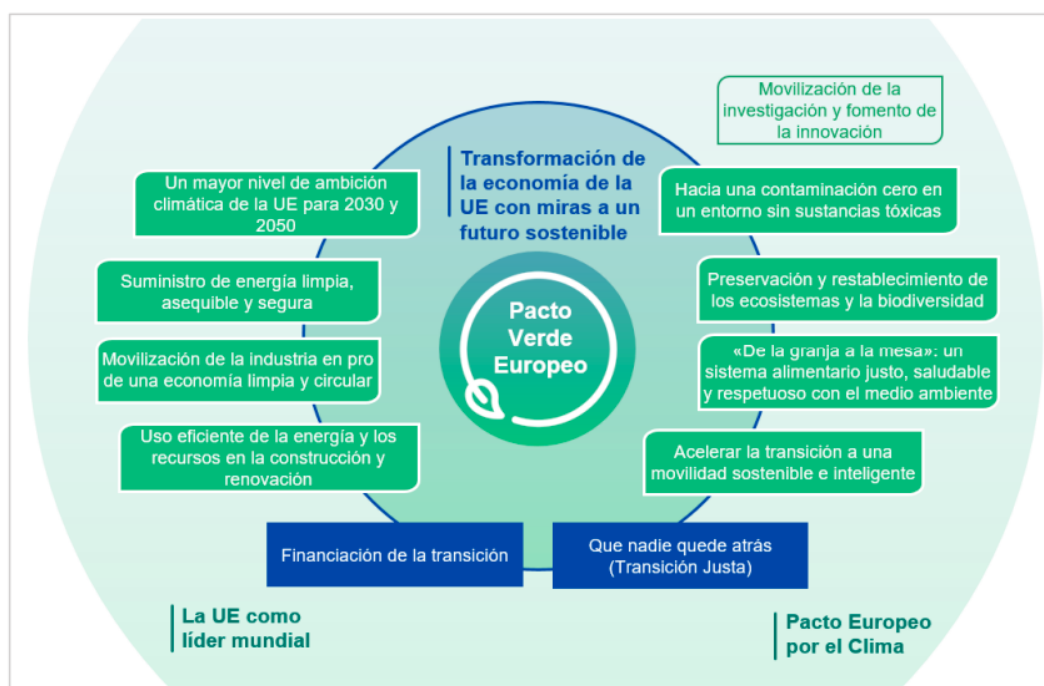
⁹² EEA, *El aumento de las emisiones...*, cit..

⁹³ Así también se destaca en EEA *Trends and projections...cit.*, 2018, p. 8: “according to Member States' most recent projections reported in 2017 and 2018, an EU-wide reduction in GHG emissions by 2030 may reach 30 % below 1990 levels based on existing mitigation measures, and 32 % when additional planned mitigation measures are considered. The projected reductions fall short of the 40 % domestic reduction target for 2030. Future cuts in GHG emissions are mainly expected in the sectors covered by the ETS; in the sectors covered by the Effort Sharing legislation, the projected reductions for 2030 are smaller. Only six Member States project emission levels in Effort Sharing sectors below their respective 2030 Effort Sharing targets”.

⁹⁴ EEA, *Trends and projections...*, cit.

⁹⁵ Comisión Europea, “Un planeta limpio para todos...”, cit.

Cabe señalar que a finales de 2019 se anunció el Pacto Verde Europeo⁹⁶ mejor conocido por su nombre en inglés como “*European Green Deal*”, el cual surge como una respuesta a la actual crisis climática y como una estrategia para aplicar la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se trata de una estrategia económica para el crecimiento sostenible. Entre sus objetivos están que la Europa sea neutral en carbono para el 2050. Para ello, el Pacto es acompañado con una hoja de ruta que propone acciones claves para asegurar un crecimiento verde, tal y como se puede ver en el infográfico.⁹⁷ Asimismo, como parte del Pacto se proponen dos iniciativas climáticas: i) la Ley de Clima Europea⁹⁸ que pretende consolidar el objetivo de neutralidad climática en la legislación de la UE y establece medidas jurídicamente vinculantes y ii) el Pacto Europeo por el Clima, cuyo objetivo es fomentar la participación ciudadana en la acción climática y ambiental.⁹⁹



Fuente: Pacto Verde Europeo (Pacto Verde Europeo, 2019, p.4)

Aunque el Pacto Verde Europeo propone una serie de medidas ambiciosas en materia de mitigación, carece de un cuestionamiento hacia el modelo actual del

⁹⁶ Comisión Europea, “El Pacto Verde Europeo”, COM(2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF. [última consulta: 13 de junio de 2019].

⁹⁷ Comisión Europea, “El Pacto Verde Europeo”, COM(2019) 640 final, Anexo, disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication-annex-roadmap_en.pdf [última consulta: 13 de junio de 2019].

⁹⁸ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 («Ley del Clima Europea»), COM(2020) 80 final, Bruselas, 4.3.2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN> [última consulta: 15 de junio de 2019].

⁹⁹ Véase https://ec.europa.eu/clima/policias/eu-climate-action/law_es. [última consulta: 13 de junio de 2019].

crecimiento ilimitado y centra una gran parte del discurso de responsabilidades en acciones individuales (eficiencia energética), a la vez que otorga importante poder al sector privado en la toma de decisiones en cuestiones de interés público y común ya que se pretende obtener la financiación para la implementación de las medidas de la inversión privada.

En cuanto a las acciones emprendidas por la UE en materia de adaptación, la Comisión Europea publicó en el 2007 un Libro Verde sobre adaptación al cambio climático en Europa¹⁰⁰ que abrió el proceso de consultas sobre la orientación de las políticas futuras y establecía las directrices generales de actuación. Sobre la base de los resultados de la consulta y otros estudios científicos, en 2009 se aprobó el Libro Blanco para la adaptación al cambio climático¹⁰¹ que hace referencia al marco de una primera fase de actuación (2009-2013) que consistía en crear una base científica, integrar la adaptación en políticas sectoriales, orientar los instrumentos económicos para la financiación de la adaptación y trabajar en cooperación con los Estados miembros de la UE. En 2013, la Comisión Europea publicó la “Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE”¹⁰² que consta de tres objetivos materializados en 8 acciones que buscan promover el establecimiento de estrategias nacionales de adaptación en los países miembros¹⁰³, la mejora de la toma de decisiones en esta materia, y el fomento de la adaptación en los sectores más vulnerables al cambio climático. La finalidad de esta estrategia es contribuir a una Europa más resiliente al clima, mejorando la preparación y capacidad de respuesta a nivel local, regional, nacional y de la UE, desarrollando un enfoque coherente y mejorando la coordinación.¹⁰⁴

En 2018, la Comisión Europea completó una evaluación en profundidad de su estrategia de adaptación y sus resultados se publicaron en el Informe relativo a la implementación real y rendimiento de la estrategia de adaptación de la UE entre el 2013 y principios de 2018.¹⁰⁵ Según los resultados de la evaluación, la estrategia ha cumplido con sus objetivos y se ha progresado en cada una de las

¹⁰⁰ Libro Verde de la Comisión, de 29 de junio de 2007, “Adaptación al cambio climático en Europa: opciones de actuación para la UE” [COM (2007) 354 final - no publicado en el Diario Oficial], disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128193> [última consulta: 15 de junio de 2019].

¹⁰¹ Libro Blanco de la Comisión, de 1 de abril de 2009, “Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación” COM(2009) 147 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2009%3A0147%3AFIN%3AES%3APDF> [última consulta: 13 de junio de 2019].

¹⁰² Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE, de 16 de abril de 2013, COM(2013) 216 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216&from=EN> [última consulta: 13 de junio de 2019].

¹⁰³ Para consultar las Estrategias de Adaptación y los Planes Nacionales de adaptación presentados por los Estados miembros de la UE véase <https://climate-adapt.eea.europa.eu/countries-regions/countries> [última consulta: 03 de diciembre de 2019].

¹⁰⁴ Esta estrategia está integrada por un paquete de medidas, el *EU Adaptation Strategy Package*, relativas a áreas y sectores de trabajo específica. Mayor información disponible en: https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_en#tab-0-1 [última consulta: 15 de junio de 2019].

¹⁰⁵ Para un análisis más pormenorizado, véase, Evaluation of the EU Strategy on adaptation to climate change (Commission Staff Working Document) [SWD/2018/461 final], disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0461&from=EN>. [última consulta: 13 de junio de 2019].

8 acciones establecidas. La estrategia también es coherente con las políticas en otros niveles de gobernanza, aunque lo es menos con respecto a las políticas internacionales. Asimismo, se destacó que aunque la estrategia parece que fue eficiente, se requiere más trabajo para implementar y monitorear las estrategias nacionales, promover la acción local, cerrar las brechas del conocimiento, completar la integración en la política de la UE y fomentar el uso de seguros e instrumentos de finanzas en la adaptación.¹⁰⁶

La evaluación se integró con una consulta pública¹⁰⁷ y con las evaluaciones de cada una de las estrategias nacionales de adaptación de los Estados miembros (o el proceso que conduce a esas estrategias, cuando aún no se han adoptado).¹⁰⁸

El Pacto Verde por el Clima que, además de medidas e iniciativas conducentes a lograr la neutralidad climática de Europa, también prevé la adopción de una Estrategia de Adaptación más ambiciosa.¹⁰⁹ Además, la Ley del Clima Europea, que surge a iniciativa del Pacto, en materia de adaptación pretende la integración de medidas en los principales sectores, niveles de gobernanza y políticas europeas.

Conseguir los objetivos de reducción de emisiones, de incremento de la resiliencia climático o de una transición justa depende en gran medida de la adopción de acciones coherentes a lo largo de cada uno de los dominios de las políticas. Ello significa, no solamente velar por la implementación de las medidas y políticas existentes, sino asegurar la existencia de marcos de políticas y jurídicos adecuados que guíen a la formulación de políticas y acciones transformadoras a distintos niveles (internacional, nacional y local) y en distintos sectores.

En el siguiente apartado, se analiza las medidas adoptadas por la UE en los principales sectores relacionados con el cambio climático y su coherencia y sinergia entre ellas.

2. MEDIDAS ADOPTADAS POR SECTORES

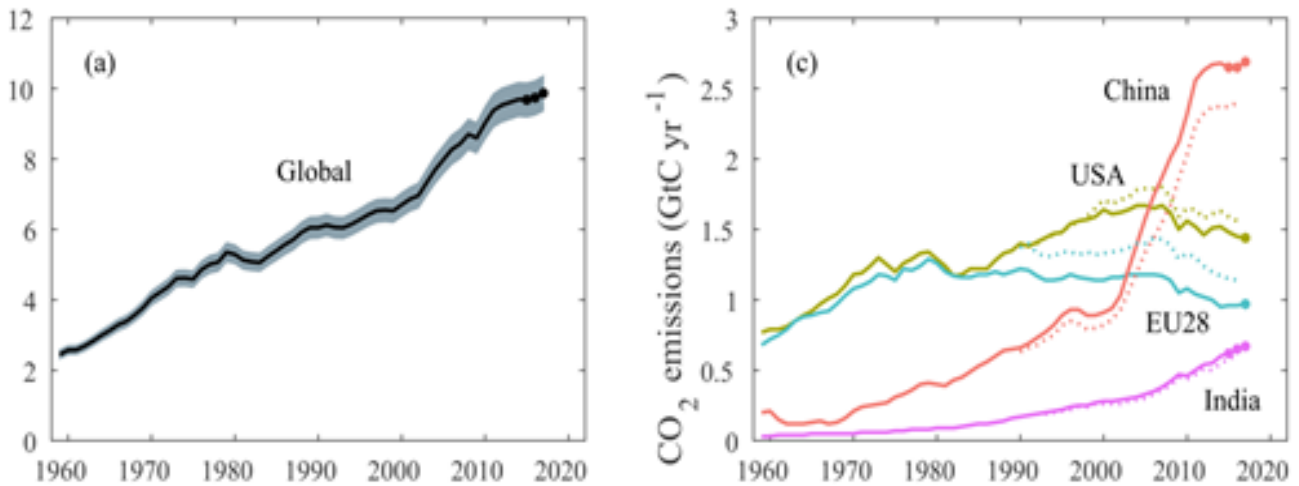
La UE es el tercer emisor de GEI a nivel mundial, después de China y Estados Unidos, tal y como se puede apreciar en el gráfico a continuación.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 61.

¹⁰⁷ Véase Evaluation of the EU's Strategy on Adaptation to Climate Change | Climate Action. Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/consultations/evaluation-eus-strategy-adaptation-climate-change_en [última consulta: 13 de junio de 2019].

¹⁰⁸ Para saber más sobre el estado de preparación de los Estados miembro, véase “Adaptation preparedness scoreboard Country fiches”, de 12 de noviembre de 2018, (Commission Staff Working Document) SWD(2018) 460 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:460:FIN> [última consulta: 13 de junio de 2019].

¹⁰⁹ El periodo de consulta pública para la Estrategia de adaptación es de 14 de mayo a 20 de agosto de 2020. Véase <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12381-EU-Strategy-on-Adaptation-to-Climate-Change/public-consultation>. [última consulta: 13 de junio de 2019].



Fuente: LE QUÉRÉ, C., et al. (2018). "Global Carbon Budget 2017"

Lograr el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París e incrementar la ambición climática de la UE resulta fundamental para evitar el incremento del calentamiento global por encima de 1,5 ° C pues, como advierte el IPCC, si no se intensifica la acción por el clima a nivel internacional, la Tierra puede convertirse en un "invernadero", y la probabilidad de que se produzcan consecuencias climáticas irreversibles a gran escala puede aumentar significativamente.¹¹⁰

Para que la UE logre el cumplimiento de los compromisos adquiridos en virtud del Acuerdo de París, las políticas sectoriales deben guardar coherencia entre sí, y diseñarse de acuerdo con los objetivos climáticos. Así se destaca en el Informe de la Comisión, de 9 de abril de 2019, "Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía", el cual señala que

"la integración y la innovación en todos los sectores económicos y el fomento de la coherencia entre una amplia gama de políticas conexas y las distintas escalas de acción serán más importantes que nunca. Este enfoque, que incluye la energía, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, la calidad del aire, las tecnologías digitales, la industria, el transporte, el suelo, la agricultura, los aspectos sociales, la seguridad y muchas otras cuestiones, deberá fomentarse a nivel europeo, nacional, regional y local".¹¹¹

¹¹⁰ IPCC, *Calentamiento global de 1,5°C. Informe especial sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza*, IPCC, Ginebra, Suiza, 2019, disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report1.5-SPM_es.pdf. [última consulta: 13 de junio de 2019].

¹¹¹ Consultar Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, "Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía", Bruselas, 9.4.2019 COM(2019) 175 final. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-175-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> [última consulta: 15 de junio de 2020].

Sin embargo, en la actualidad, la situación dista de ser la adecuada, y ello deriva en una ineficacia de las medidas adoptadas en materia de mitigación y adaptación. Así, la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2019, sobre “Una visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra de conformidad con el Acuerdo de París”¹¹², señala que para lograr los objetivos perseguidos en materia climática a largo plazo, “se requiere una acción rápida, además de esfuerzos considerables no sólo a escala local y regional, sino también nacional y de la Unión”. Para ello, se pide a los Estados miembros que establezcan objetivos y políticas claras, a corto y largo plazo, coherentes con los objetivos del Acuerdo de París, y que presten apoyo a las inversiones en las vías para lograr un nivel neto de cero emisiones.

En esta resolución se incide además en la necesidad de que todos los sectores de la economía contribuyan a los esfuerzos conjuntos en materia de reducción de emisiones desde un enfoque global, evitando los planteamientos fragmentados, pues éstos pueden dar lugar a incoherencias e impedir el logro del objetivo de la UE de una economía de cero emisiones netas en 2050. Por otra parte, en cuanto a las medidas sectoriales necesarias para lograr los objetivos climáticos y poner en coherencia todas las medidas adoptadas, se subraya la importancia de reducir las emisiones provenientes del sector transporte, para lo que resulta necesario una rápida realización de una red ferroviaria interoperable intraeuropea y la movilización de mayores inversiones, así como acciones dirigidas hacia el transporte público y la movilidad compartida. Asimismo, se destaca la necesidad de que todos los sectores de la aviación y la navegación internacionales también contribuyan a alcanzar la neutralidad climática, pues los objetivos y medidas globales actuales previstos por el sector no lograrían las reducciones necesarias de las emisiones, incluso si se aplicaran íntegramente. También se subraya que la agricultura será una de las principales fuentes de emisiones de GEI de la UE en 2050 debido a las emisiones de metano y óxido nitroso. Por ello, en la resolución se aboga por una política agrícola común que contribuya a las reducciones de las emisiones de acuerdo con la transición a una economía neutra desde el punto de vista climático y se pide a la Comisión que garantice que las políticas agrícolas, en particular los fondos nacionales y de la Unión, están en consonancia con los objetivos y metas del Acuerdo de París. De igual forma, la estrategia recalca la necesidad de integrar la ambición en materia de cambio climático en la política comercial y, por ello, insta a la Comisión a que garantice que todos los acuerdos comerciales firmados por la Unión sean plenamente compatibles con el Acuerdo de París. También se pone de relieve que hay más carbono almacenado en los suelos¹¹³ que en la

¹¹² Parlamento Europeo, “Cambio climático. Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2019, sobre el cambio climático – una visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra de conformidad con el Acuerdo de París (2019/2582(RSP)), P8_TA(2019)0217, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0217_ES.pdf?redirect [última consulta: 15 de junio de 2019].

¹¹³ La importancia del suelo en la lucha contra el cambio climático contrasta con la inexistencia a nivel de la UE de una estrategia que aborde la desertificación y degradación de las tierras, como se advierte en TRIBUNAL DE CUENTAS, *La lucha contra la desertificación en la UE: una amenaza creciente contra la que se debe actuar más intensamente*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018, pp. 70, disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_33/SR_DESERTIFICATION_ES.pdf

biosfera y la atmósfera juntas y, por tanto, se considera de gran importancia detener la degradación del suelo en la Unión y garantizar una actuación común para preservar y mejorar la calidad de los suelos y su capacidad para almacenar carbono. Finalmente, en la estrategia se incide en la necesidad de que el marco financiero plurianual 2021-2027 y todos sus programas, guarden plena coherencia con el Acuerdo de París y se alerta que las subvenciones europeas y nacionales a los combustibles fósiles aún sigan aumentando y asciendan a unos 55000 millones de euros al año, por lo que pide que se eliminen de manera inmediata.

Cabe destacar que en el ámbito de los llamados sectores difusos (instalaciones y actividades en ámbitos materiales como la agricultura, el forestal, los residuos, el transporte o la vivienda), la reducción de emisiones se rige inicialmente por la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que fija la contribución mínima de cada Estado miembro para alcanzar ese objetivo común en 2020.¹¹⁴ Como se afirma en la STC 87/2019, de 20 de junio de 2019 (recurso de inconstitucionalidad 5334-2017),¹¹⁵ “esta acción conjunta y coordinada de los Estados miembros se ha proyectado más allá de 2020 con el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero GEI por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 525/2013”.¹¹⁶ En virtud de estas normas comunitarias, los Estados deben aplicar políticas y medidas adicionales para limitar las emisiones también en los sectores no incluidos en la Directiva 2003/87/CE.

Por otra parte, en materia de adaptación, las incoherencias también redundan en una ineficacia de la acción climática de la UE. Al respecto, el Informe de la Comisión, de 12 de noviembre de 2018, relativo a la “aplicación de la estrategia de adaptación al cambio climático de la UE” señala que, “en términos generales, la estrategia es coherente con otras políticas e iniciativas de la UE nacionales, regionales y locales en materia de adaptación”.¹¹⁷ En relación a la coherencia con políticas e iniciativas internacionales se señala que “hay matices que reseñar”.¹¹⁸ En particular, la Comisión decidió centrar la atención en los impactos del cambio climático en el territorio de la UE, sin embargo, de cara al futuro, se indica que

[última consulta: 15 de junio de 2019]. En este informe también se indica que la UE está tomando medidas para luchar contra la desertificación, pero de manera no del todo coherente. En particular, se subraya la necesidad de que estas medidas se adopten de acuerdo con “una estructura de gobernanza coherente y un buen plan a largo plazo para mitigar el riesgo de las decisiones de escasa rentabilidad y evitar las medidas fragmentadas y descoordinadas” [p. 31].

¹¹⁴ En su virtud, España debe reducir sus emisiones en un 10 % respecto a las del año 2005.

¹¹⁵ Tribunal Constitucional, Sentencia 87/2019 de 20 de junio de 2019. BOE núm. 177, de 25 de julio de 2019, Fundamento Jurídico 5 b.

¹¹⁶ Según este Reglamento España debe reducir en 2030 sus emisiones en un 26% respecto a las del año 2005.

¹¹⁷ Comisión Europea, Informe de la Comisión relativo a la “aplicación de la estrategia de adaptación al cambio climático de la UE”, COM(2018) 738 final, Bruselas, 12.11.2018, p. 10, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0738&from=EN> [última consulta: 20 de junio de 2019].

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 11.

“hay margen para replantear la estrategia de manera que se adecúe mejor a la evolución de las políticas internacionales desde 2013, así como para valorar mejor las repercusiones transfronterizas en la UE de los impactos climáticos en países terceros a través de migraciones, comercio y flujos financieros, en particular. La UE, en su calidad de parte en la CMNUCC, debe informar de sus avances y acciones en materia de adaptación y, posiblemente, redefinir sus aspiraciones en esta materia revisando sus estrategias y políticas. La estrategia debería respaldar este proceso haciendo converger los esfuerzos europeos y mundiales en materia de adaptación”.¹¹⁹

Por tanto, según señala el informe la estrategia debería integrar mejor la dimensión internacional de la adaptación a fin de sincronizarla, por ejemplo, con las iniciativas y políticas mundiales sobre desarrollo sostenible, biodiversidad y reducción del riesgo de desastres.¹²⁰

En cambio, en materia de coherencia interna (esto es, en relación a su contenido), se indica que la estrategia es “muy coherente” y que varias de sus acciones se complementan mutuamente, pero se apunta que “una búsqueda y una explotación más exhaustivas de los vínculos entre las distintas acciones podrían haber mejorado aún más la coherencia interna”.¹²¹

2.1 La incidencia de la política climática en la gestión de residuos

En 2015, la Comisión Europea adoptó un plan de acción para contribuir a acelerar la transición de Europa hacia una economía circular, impulsar la competitividad mundial, promover el crecimiento económico sostenible y generar nuevos puestos de trabajo. Este plan de acción establece cincuenta y cuatro medidas para “cerrar el círculo”.¹²²

La introducción e impulso de la economía circular en materia de gestión de residuos resulta especialmente importante para lograr la descarbonización de la economía europea. El Informe de la Comisión de 4 de marzo de 2019, sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular, destaca que los nuevos modelos empresariales circulares, el reciclaje, la eficiencia energética y de los materiales y los nuevos patrones de consumo tienen un potencial para reducir las emisiones globales de GEI.¹²³ Así, el informe señala que la economía circular debe convertirse en “una de las columnas vertebrales de la estrategia industrial de la UE introduciendo la circularidad en nuevos ámbitos y sectores”.¹²⁴ Este mismo informe indica que “muchos otros sectores con un elevado impacto ambiental y potencial de circularidad como las tecnologías de la información, los

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 11.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 14.

¹²¹ *Ibid.*, p. 12.

¹²² Comisión Europea, Comunicación “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, COM(2015) 614 final, Bruselas, 2.12.2015, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF [última consulta: 20 de junio de 2019].

¹²³ Comisión Europea, Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular, COM(2019) 190 final, Bruselas, 4.3.2019, p. 12, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0190&from=EN> [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹²⁴ *Ibid.*, p. 11.

equipos electrónicos, la movilidad, el entorno construido, la minería, el mobiliario, los alimentos y bebidas o los textiles podrían beneficiarse de un enfoque holístico similar del tal forma que se conviertan en circulares. En ninguno de ellos se ha aprovechado todavía el pleno potencial del mercado único de la UE”.¹²⁵

En cuanto a las incoherencias que se detectan en el ámbito del enfoque de la economía circular, se puede señalar la insuficiencia de su aplicación en sectores como el de los equipos electrónicos, la movilidad o la minería. Asimismo, la ausencia de controles eficaces respecto a la exportación ilegal de residuos, especialmente los electrónicos, dificulta notablemente el cumplimiento de los objetivos perseguidos con el plan de acción para la economía circular.¹²⁶

Por otra parte, parece que frente a los ambiciosos objetivos que se plantean, las acciones emprendidas han sido más modestas. Como señala NOGUEIRA LÓPEZ:

“el Plan de Acción de 2015 desgranaba un abanico amplio de medidas que tocaban a todas las fases de la cadena de valor, propuestas sectoriales y acciones multinivel. Sin embargo, una buena parte de las medidas que se consideraban necesarias no se han traducido en acciones concretas o entran en contradicción con políticas que forman parte del núcleo duro de la acción comunitaria, por lo que parece difícil que se cumpla el objetivo temporal y el alcance enunciado”.¹²⁷

Además, el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen relativo a la Comunicación de la Comisión sobre un marco de seguimiento para la economía circular,¹²⁸ se pronunciaría señalando que tal Comunicación debería tener en cuenta que las cifras de reciclaje de las que se disponen pueden suponer una representación optimista y excesiva de la situación real.¹²⁹ Además, indica que es “fundamental vincular la economía circular a la economía hipocarbónica” y, por ello, el marco de seguimiento “debería incluir este vínculo con el fin de fortalecer la acción y prevenir la duplicación del esfuerzo, mejorando la eficiencia

¹²⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹²⁶ Al respecto, en BASEL ACTION NETWORK, *Holes in the Circular Economy WEEE Leakage from Europe*, 2018, se indica que “we have even seen the laudable concept of The Circular Economy which Europe has embraced, used as a rationale for relaxing basic Basel Convention principles. Yet the Circular Economy cannot function if externalities are tolerated and allowed to be routinely exploited. The Circular Economy can only play out on a level economic global playing field where all costs are internalized and where waste and materials management is conducted without disproportionate harm to anyone. Closing the holes in the economy, such as the leakage of harm to weaker economies, is a prerequisite to its being circular. The world relies heavily on Europe to uphold this principle with its previous conviction” (p. 111). Disponible en: http://wiki.ban.org/images/f/f4/Holes_in_the_Circular_Economy_-_WEEE_Leakage_from_Europe.pdf [última consulta: 10 de junio de 2019].

¹²⁷ NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas”, *InDret*, 2019, pp. 1-29, disponible en: <http://www.indret.com/pdf/1480.pdf> [última consulta: 27 de julio de 2019].

¹²⁸ Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un marco de seguimiento para la economía circular [COM(2018) 29 final], DOUE C 367/97 de 10.10.2018, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AE0464&from=ES> [última consulta: 27 de julio de 2019].

¹²⁹ *Ibid.*, para 2.8.

de la transición”.¹³⁰ Asimismo, destaca que la Comunicación se centra en los residuos con carácter principal. No obstante, la acción de la UE debe ser más ambiciosa y el seguimiento futuro debe abordar también el diseño, la producción y el consumo¹³¹ (por ejemplo, mediante el tratamiento jurídico de la obsolescencia programada, la reparabilidad, el ecodiseño, el uso compartido, la recuperación de materiales...).¹³²

2.2 La incidencia de la política climática en el sector transporte

El sector transporte es uno de los principales contribuyentes al cambio climático, siendo responsable de buena parte de las emisiones de GEI. Actualmente, las emisiones que produce el sector transporte representan una cuarta parte de las emisiones totales de la UE, y la tendencia va en aumento.¹³³ En el sector del transporte, el consumo de energía y las emisiones disminuyeron entre 2007 y 2013 pero, en la actualidad, se sitúan más o menos en los niveles de 2005, debido a un aumento de la actividad de transporte y la baja utilización de la capacidad en el transporte de mercancías por carretera.¹³⁴ Dentro del sector del transporte, el transporte por carretera es la fuente de emisiones dominante (representa más de dos tercios de las GEI relacionadas con el transporte), seguido por el transporte marítimo y la aviación.¹³⁵

Entre las medidas emprendidas desde la UE para reducir las emisiones del sector transporte, el Libro Blanco de la Comisión Europea, de 28 de marzo de 2011, “Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible” estableció cuarenta medidas específicas y enumera ciento treinta y una iniciativas con el fin de reducir la dependencia de la UE del petróleo importado, lograr una movilidad urbana que esté fundamentalmente libre de emisiones de CO₂ para 2030 y reducir las emisiones de carbono del transporte en un 60 % por debajo de las de 1990 para 2050,¹³⁶ y estar encaminadas a alcanzar el nivel de cero emisiones.

¹³⁰ *Ibid.*, para 2.9.

¹³¹ *Ibid.*, para 2.10.

¹³² Al respecto se ha señalado que para impulsar la economía circular resultan fundamentales los principios de transversalidad, proximidad y cooperación, lo que entraña dificultades, pues pueden entrar en contradicción con “aspectos relevantes de la política de regulación económica, defensa de la competencia o impulso de las reglas de mercado”. NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Cuadrar el círculo...”, *cit.*, p.11.

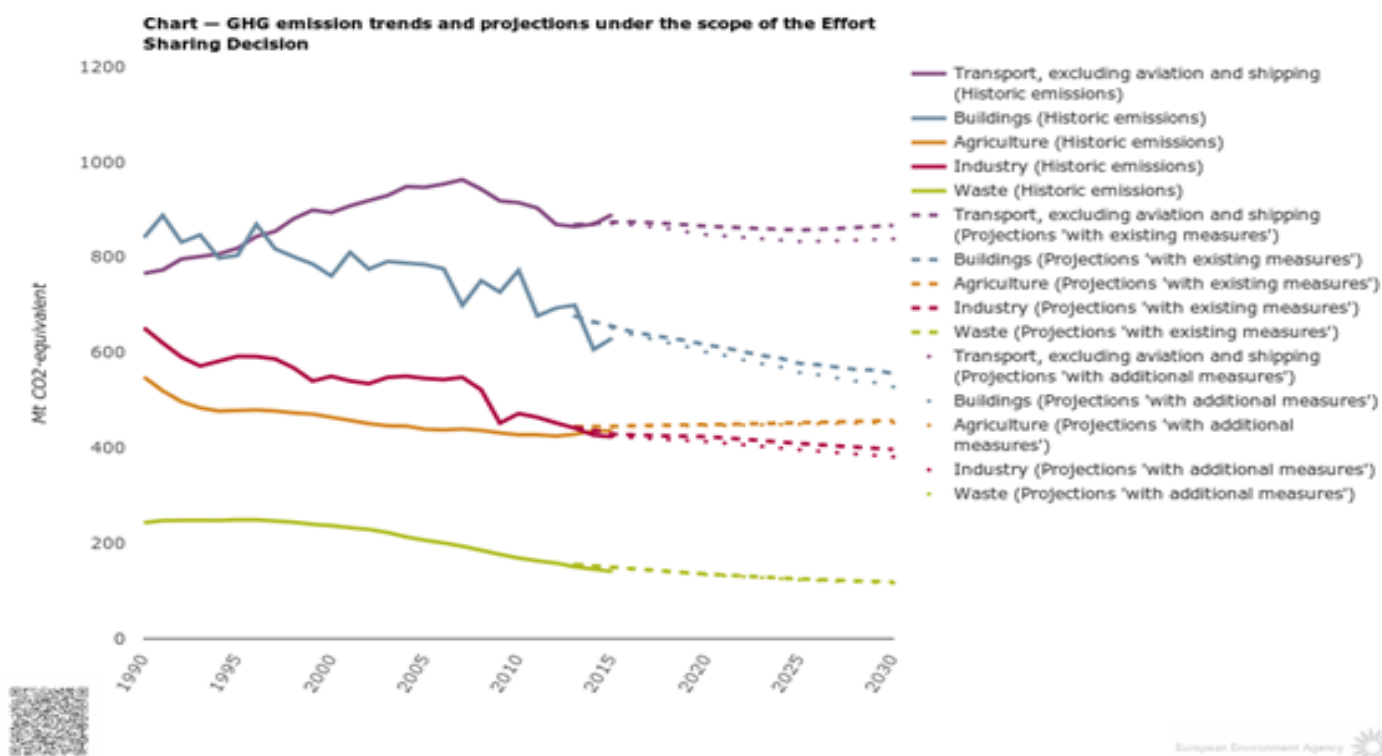
¹³³ Para más información, véase <https://www.eea.europa.eu/es/themes/transport/intro> [última consulta: 2 de junio de 2019].

¹³⁴ Comisión Europea, Informe de la Comisión “Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía” COM (2019) 175 final, Bruselas, 9.4.2019, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-175-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> [última consulta: 2 de junio de 2019].

¹³⁵ Technical Expert Group on Sustainable Finance, *Taxonomy Technical Report*, 2019, p. 325, disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-taxonomy_en.pdf [última consulta: 12 de junio de 2019].

¹³⁶ Comisión Europea, COM (2011) 144 final, Bruselas, 28.3.2011, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:ES:PDF> [última consulta: 15 de mayo de 2019].

Posteriormente, en 2016, la Comisión emitió la Comunicación sobre la “Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones,¹³⁷ que confirma los objetivos de reducción de emisiones establecidos en el Libro Blanco, y reconoce que “el transporte representa, al menos, un cuarto de las emisiones de gases de efecto invernadero de Europa y es la principal causa de contaminación en las ciudades”.¹³⁸ Su objetivo es garantizar que Europa se mantenga competitiva y pueda responder a las crecientes necesidades de movilidad de personas y bienes, al tiempo que se enfrenta al desafío de cambiar hacia la movilidad de baja emisión y, para ello, propuso un Plan de acción basado en una mayor eficiencia del sistema de transporte, energía alternativa de baja emisión para el transporte, y vehículos de baja y cero emisiones.



Fuente: EEA, Evolution of GHG emissions from transport in the EU-28, 2018

Como desarrollo del Plan de acción de la estrategia sobre movilidad de bajas emisiones, se sucedieron las iniciativas legislativas y no legislativas. En particular, la Comunicación de la Comisión, de 30 de noviembre de 2016, “Energía limpia para todos los europeos”,¹³⁹ incluyó la estrategia europea sobre sistemas cooperativos de transporte inteligente, y asimismo, se aprobaron tres

¹³⁷ Comisión Europea, COM (2016) 501 final, Bruselas, 20.7.2016, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e44d3c21-531e-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF [última consulta: 15 de mayo de 2019].

¹³⁸ *Ibid.*, p. 2.

¹³⁹ Comisión Europea, COM (2016) 860 final, Bruselas 30.11.2016, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0860%2801%29> [última consulta: 15 de mayo de 2019].

paquetes de movilidad. El primer paquete incorporó un primer conjunto de ocho iniciativas legislativas con un enfoque especial en el transporte por carretera,¹⁴⁰ se proponía la creación de un sistema de monitoreo y reporte de emisiones de CO₂ y consumo de combustible para camiones y autobuses¹⁴¹ y se acompañó de medidas de apoyo a la política de la UE diseñadas para acelerar el cambio hacia un sistema de movilidad sostenible (financiación de inversiones para infraestructura, investigación e innovación, plataformas de colaboración, etc.). El segundo paquete de movilidad incluyó iniciativas legislativas sobre vehículos de transporte por carretera, infraestructura y transporte combinado de mercancías.¹⁴² Y el tercer paquete busca garantizar una transición hacia un sistema de movilidad que sea seguro, limpio, conectado y automatizado, incluyendo iniciativas legislativas en camiones, una comunicación sobre movilidad conectada y automatizada, y una iniciativa sobre desarrollo de baterías.¹⁴³

Como se indica en el Documento de reflexión de la Comisión Europea, de 30 de enero de 2019, “Hacia una Europa sostenible en 2030”¹⁴⁴, el plan de acción para una movilidad de bajas emisiones, presentado por la Comisión en 2016, y las propuestas de “Europa en movimiento” que le siguieron prevén numerosas medidas para aumentar la sostenibilidad de nuestro sistema de transporte. Estas medidas están encaminadas a reducir las emisiones de GEI y dar una señal a las empresas de la UE para que inviertan en transporte limpio.

Más recientemente, se aprobó el Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019,¹⁴⁵ por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos. El Reglamento indica que “para contribuir a los objetivos del Acuerdo de París, es necesario acelerar la transformación de todo el sector del transporte hacia las cero emisiones”. Para ello, se traza una trayectoria para las reducciones de las emisiones de CO₂ del sector del transporte por carretera a fin de contribuir a cumplir el objetivo vinculante de reducción interna del 40 % de las emisiones de GEI en el conjunto de la economía de aquí a 2030, en comparación con 1990. Esta normativa

¹⁴⁰ Comisión Europea, Comunicación “Europa en movimiento”, COM(2017) 283 final, Bruselas 31.5.2017, disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-283-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> [última consulta: 15 de mayo de 2019].

¹⁴¹ Ya aprobado, mediante el Reglamento (UE) 2018/956, de 28 de junio de 2018, sobre el seguimiento y la comunicación de las emisiones de CO₂ y el consumo de combustible de los vehículos pesados nuevos. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0956&from=EN> [última consulta: 15 de mayo de 2019].

¹⁴² Comisión Europea, Comunicación “Hacia la consecución de una movilidad de bajas emisiones”, COM (2017) 675 final, Bruselas 8.11.2017, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0675> [última consulta: 15 de mayo de 2019].

¹⁴³ Comisión Europea, Comunicación “Una movilidad sostenible para Europa: segura, conectada y limpia”, COM (2018) 293 final, Bruselas 17.05.2018, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0293&from=EN> [última consulta: 15 de mayo de 2019].

¹⁴⁴ Comisión Europea, COM (2019) 22 final, Bruselas 30.1.2019, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-22-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> [última consulta: 15 de mayo de 2019].

¹⁴⁵ Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019R0631> [última consulta: 20 de junio de 2019]

impone a los Estados Miembros obligaciones progresivas para garantizar la reducción de emisiones de GEI a partir del 1 de enero de 2020, siendo necesario que los vehículos de emisión cero o de baja emisión se generalicen y ganen una cuota de mercado significativa antes de 2030.

A pesar de los esfuerzos realizados, conviene tener presente la Sentencia del Tribunal General (Sala Novena ampliada), de 13 de diciembre de 2018, asuntos acumulados T-339/16, T-352/16 y T-391/16, por la que se resuelve el recurso de anulación contra el Reglamento (UE) 2016/646, en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6). El aspecto conflictivo del nuevo Reglamento tenía que ver, en particular, con los valores NTE (*not-to-exceed*) aplicables en los ensayos RDE con respecto a las emisiones de dióxido de nitrógeno que, a través de una fórmula compleja (utilizando coeficientes de corrección y márgenes de error) modifica sustancialmente los límites de las emisiones fijados para la norma Euro 6. Así, el nuevo Reglamento permitía que los modelos nuevos de coches diésel pudieran sobrepasar en un 110% el límite establecido en la norma Euro 6. En este contexto, los Ayuntamientos de París, Bruselas y Madrid solicitaron la anulación del Reglamento 2016/646, al estimar que la Comisión Europea no era competente para adoptar valores NTE de emisiones de dióxido de nitrógeno superiores a los límites que se habían fijado en el Reglamento 715/2007 para la norma Euro 6. En virtud de esta sentencia, el TJUE admite la potestad de las entidades locales para controlar la legalidad de la normativa de la Unión sobre calidad del aire, y aprecia que la normativa aprobada por la Comisión limita las potestades de las entidades locales para restringir el tráfico y controlar la calidad del aire.¹⁴⁶ Por tanto, el TJUE puso fin a una medida más orientada a proteger los intereses de la industria automovilística, que a proteger la calidad del aire¹⁴⁷, claramente incoherente con la acción europea en materia climática.

Mención aparte merece el sector de la aviación y del transporte marítimo internacional. En estos sectores, como se afirma en el Informe de la Comisión, “sobre el estado de la Unión de la Energía”¹⁴⁸, se prevé un crecimiento de las emisiones, por lo que deben garantizarse las medidas esenciales de descarbonización ya acordadas. En particular, la Organización de Aviación Civil Internacional acordó desarrollar una medida de mercado mundial, CORSIA, para compensar las emisiones por encima de los niveles de 2020 a partir de 2021.¹⁴⁹ En el sector marítimo, la Organización Marítima Internacional adoptó en abril de 2018 una estrategia inicial para reducir las emisiones de GEI de los buques al menos un 50% de aquí a 2050, con respecto a los niveles de 2008. No obstante,

¹⁴⁶ Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-339/16&language=es> [última consulta: 1 de junio de 2020]. Como señala PUENTES COCIÑA, fue a raíz de descubrirse “el escándalo de emisiones contaminantes en la compañía de vehículos Volkswagen (conocido popularmente como *dieselgate*), cuando la Comisión reaccionó aprobando el Reglamento 2016/646, que establecía un nuevo procedimiento de ensayo de emisiones en condiciones reales de conducción”. PUENTES COCIÑA, B., “Las ciudades como actores legitimados para controlar la legalidad de los actos reglamentarios de la Unión Europea en materia de calidad del aire”, Comunicación presentada en el Congreso Anual de la AEPDA de 2019, disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-2162-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-XIV-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx> [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹⁴⁸ Comisión Europea, COM (2019) 175 final, *cit.*

¹⁴⁹ Disponible en: https://elpais.com/economia/2016/10/07/actualidad/1475851826_478247.html [última consulta: 1 de junio de 2020].

como se ha señalado previamente en este informe, el Parlamento Europeo afirmarí­a que los objetivos y medidas globales actuales previstos respectivamente por la OMI y la OACI, incluso si se aplicaran íntegramente, no lograrían las reducciones necesarias de las emisiones, por lo que se precisan actuaciones adicionales¹⁵⁰ significativas coherentes con el objetivo de cero emisiones netas en todos los sectores de la economía.¹⁵¹

2.3 La incidencia de la política climática en la Política Agraria Común

La agricultura está detrás de gran parte de las emisiones de GEI (en la actualidad, representa entre el 19 y 29% de las emisiones globales) y las previsiones apuntan a un aumento significativo en los próximos años (se estima que para 2050, debido al aumento de la población mundial, la demanda de alimentos se incremente en un 50%).¹⁵² Por ello, resulta fundamental que la Política Agraria Común (PAC) se adecúe a los objetivos en materia climática. Así, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2019,¹⁵³ se subraya la importancia de que la PAC contribuya a las reducciones de las emisiones de GEI, y por ello, pide a la Comisión “que garantice que las políticas agrícolas, en particular los fondos nacionales y de la Unión, están en consonancia con los objetivos y metas del Acuerdo de París”.¹⁵⁴

Sin embargo, las incoherencias, lagunas y contradicciones entre las políticas que afectan al sistema alimentario en Europa (agricultura, comercio, seguridad alimentaria, medio ambiente, educación, políticas fiscales y sociales, y otras muchas), han impedido los avances necesarios. Así, mientras la UE asume compromisos en materia climática para el cumplimiento del Acuerdo de París, promueve el aumento de las exportaciones en los sectores de carne y lácteos de alta emisión a través de nuevos acuerdos comerciales.¹⁵⁵

A la agricultura y otros sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión (como el transporte, gestión de residuos y construcción), les es de aplicación el Reglamento 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir

¹⁵⁰ Determinados Estados Miembros de la UE, como Francia, y Holanda, han empezado a aplicar ecotasas a los vuelos que tengan origen desde sus territorios. Al respecto, véase https://elpais.com/economia/2019/07/09/actualidad/1562670736_756386.html y https://elpais.com/sociedad/2019/06/21/actualidad/1561139209_974079.html. Cataluña también grava con un impuesto ambiental los vuelos comerciales: https://www.hosteltur.com/116439_cataluna-empieza-cobrar-impuesto-aviacion-comercial.html [última consulta: 3 de junio de 2020].

¹⁵¹ Parlamento Europeo, “Cambio climático...”, *cit.*

¹⁵² Technical Expert Group on Sustainable Finance, *Taxonomy Technical Report...*, *cit.*, p. 111. Asimismo, Eurostat, “Agri-environmental indicators- greenhouse gas emissions”, 2017, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_greenhouse_gas_emissions [última consulta: 18 de junio de 2019].

¹⁵³ Parlamento Europeo, “Cambio climático...”, *cit.*

¹⁵⁴ *Ibid.*, para 34.

¹⁵⁵ IPES, *Towards a common food policy for the European Union the policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe*, 2019, p. 22, disponible en: http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CFP_FullReport.pdf [última consulta: 3 de junio de 2020].

los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013¹⁵⁶, en el que se establecen las obligaciones para los Estados miembros respecto de sus contribuciones mínimas en el período de 2021 a 2030 para alcanzar en 2030 el objetivo de la Unión de reducir sus emisiones de GEI en un 30 % por debajo de los niveles de 2005 (ahora ampliado al 40%). Asimismo, en virtud del Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de GEI y para la notificación, a nivel nacional o de la Unión, de otra información relevante para el cambio climático, y por el que se deroga la Decisión 280/2004/CE¹⁵⁷, los Estados miembros de la UE deben garantizar que las emisiones de GEI provenientes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra o la silvicultura se compensen con al menos una eliminación equivalente de CO₂ de la atmósfera en el período 2021 a 2030.

La PAC actual contiene una serie de disposiciones para la mitigación del cambio climático y la protección del medio ambiente: normas obligatorias de cumplimiento cruzado, pagos directos verdes; medidas de desarrollo rural (para la gestión de tierras, inversiones, asesoramiento y creación de capacidad); y el Sistema de Asesoramiento Agrícola. No obstante, éstas se estiman insuficientes.¹⁵⁸ Igualmente, las reformas¹⁵⁹ que se proponen por parte de la Comisión tampoco son lo ambiciosas que se requeriría para cumplir con los objetivos en materia climática. Así, las políticas la UE continúan promoviendo modelos extractivos de producción que suponen un uso insostenible del suelo y del agua,¹⁶⁰ como los pagos directos en función del área empleada que incentivan los modelos de producción a base de monocultivos, y los pagos de la PAC vinculados a los productos que incentivan la producción de cultivos que demandan importantes cantidades de agua (como de cereales, semillas oleaginosas, remolacha azucarera, etc.). De igual forma, los pagos directos de la PAC desincentivan la plantación de árboles en tierra cultivable y la existencia de pastos permanentes. Y, a pesar de los impactos negativos de la producción de biofuel, como los cambios indirectos en el uso de la tierra¹⁶¹ en todo el

¹⁵⁶ OJ L 156, 19.6.2018, p. 26–42. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32018R0842> [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁵⁷ OJ L 165, 18.6.2013, p. 13–40. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R0525> [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁵⁸ HART, K. *et al.*, *The consequences of climate change for EU agriculture, follow-up to the COP 21–UN Paris Climate Change Conference*, European Parliament, 2017, p. 14, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585914/IPOL_STU\(2017\)585914_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585914/IPOL_STU(2017)585914_EN.pdf) [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁵⁹ Sobre la reforma de la PAC, véase: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/113/hacia-una-politica-agricola-comun-posterior-a-2020> y <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10008-2019-INIT/es/pdf>. [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁶⁰ IPES, *Towards a common...*, *cit.*, p. 47.

¹⁶¹ El cambio indirecto del uso de la tierra se produce cuando los cultivos destinados a la producción de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa sustituye a la producción tradicional de cultivos para alimentos y piensos. Dicha demanda adicional aumenta la presión sobre la tierra y da lugar a la expansión de las tierras agrícolas en tierras con elevadas reservas de carbono, como los bosques, los humedales y las turberas, provocando un aumento de las de gases de efecto invernadero. La Directiva 2015/1513 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se modifican la Directiva 98/70/CE, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 239 de 15.9.2015, p. 1), reconoce que la magnitud de

mundo,¹⁶² la producción de biocombustibles continúa siendo promovida bajo la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.¹⁶³ Asimismo, las formas de agricultura más contaminantes continúan siendo beneficiarias de elevados subsidios (como por ejemplo, la ganadería intensiva), y las propuestas para la reforma de la PAC corren el riesgo de incrementar estos problemas.¹⁶⁴

Por otra parte, los acuerdos de libre comercio en muchos casos afectan a la agricultura,¹⁶⁵ y se fundamentan en el incremento de las exportaciones en sectores con un elevado nivel de emisiones, como el de la carne o el de los lácteos.¹⁶⁶ Así, por ejemplo, el reciente acuerdo entre la UE y MERCOSUR pone en un serio compromiso el cumplimiento del Acuerdo de París.¹⁶⁷ La Comisión Europea, en su Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía, destaca que

[l]a UE está buscando nuevas maneras de alinear los objetivos comerciales y climáticos. Por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón es el primero del mundo que incluye un compromiso específico con el Acuerdo de París. En el ámbito de comercio bilateral y energía, la UE también acordó en 2018 un capítulo sobre «energía y materias primas» con México y sigue insistiendo en dichos capítulos en las negociaciones en curso sobre acuerdos de libre comercio con países importantes en el ámbito de la energía y las materias primas, como Australia, Azerbaiyán y Chile.¹⁶⁸

No obstante, estos avances se estiman insuficientes para restringir las prácticas y cadenas de suministro más insostenibles. De hecho, la Comisión Europea ha prometido exportaciones de carne de cerdo y productos lácteos en el tratado de libre comercio (TLC) recientemente firmado con Japón, y el aumento en el comercio de bienes asociados con altas emisiones también es la premisa del

las emisiones de GEI vinculadas al cambio en los usos indirectos de la tierra es capaz de anular total o parcialmente la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero ligada a los diferentes biocarburantes, biolíquidos o combustibles de biomasa. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/1513/oj?locale=es> [última consulta: 13 de junio de 2019].

¹⁶² Además de otros impactos ambientales. Sobre la posición vacilante de la UE entorno a los biocombustibles, véase: https://www.eldiario.es/sociedad/Europa-rectifica-frenara-burbuja-biodiesel_0_382162476.html y <https://www.energias-renovables.com/biocarburantes-el-parlamento-europeo-elimina-definitivamente-el-aceite-20180117> [última consulta: 25 de junio de 2019].

¹⁶³ DO L 328 de 21.12.2018, p. 82/209, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32018L2001> [última consulta: 25 de junio de 2019].

¹⁶⁴ IPES, *Towards a common...*, cit., p. 53.

¹⁶⁵ Al respecto, véase European Commission, *Impacts of EU trade agreements on the agricultural sector. European Union*, 2016, disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016-bilateral-trade-agreements/final-report_en.pdf [última consulta: 10 de julio de 2019].

¹⁶⁶ IPES (2019). *Towards a common...* cit., p. 95.

¹⁶⁷ GREENPEACE, "EU-Mercosur deal trades in environmental destruction", 28 de junio de 2019, disponible en: <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/democracy-europe/2122/eu-mercosur-environmental-destruction/> [última consulta: 10 de julio de 2019]; WATTS, J., "We must not barter the Amazon rainforest for burgers and steaks", *The Guardian*, 2 de julio de 2019, disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/commentisfree/2019/jul/02/barter-amazon-rainforest-burgers-steaks-brazil> [última consulta: 10 de julio de 2019].

¹⁶⁸ Comisión Europea, Informe de la Comisión "Cuarto Informe...", cit., p. 25.

TLC con MERCOSUR.¹⁶⁹ Asimismo, las cláusulas de desarrollo sostenible que se incorporan en los TLCs no resultan lo suficientemente vinculantes, excluyéndose de los procedimientos de solución de controversias y de sanción y a los inversores privados se les ofrece el recurso a tribunales especiales.¹⁷⁰

2.4 La incidencia de la política climática en la planificación urbanística y ciudades

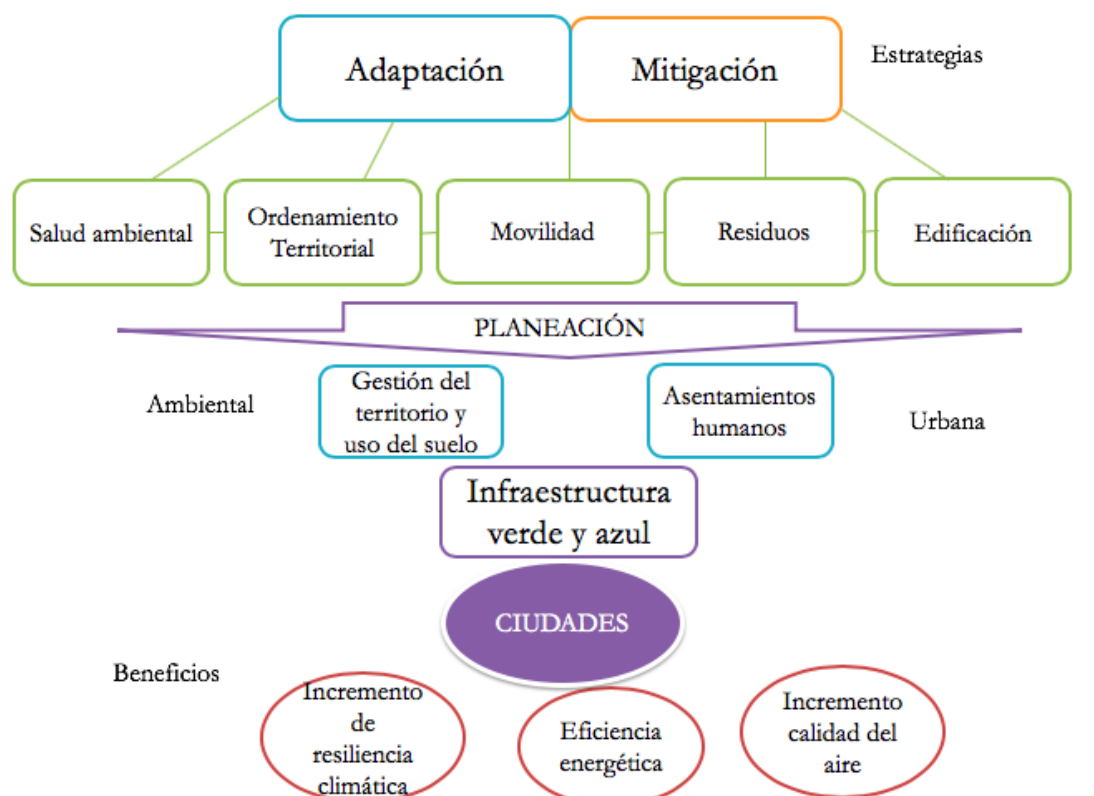
En Europa cerca del 73% de la población vive en zonas urbanas y se espera que aumente al 80% para el 2050.¹⁷¹ Asimismo, gran parte de los negocios, comercios y actividades económicas, culturales y sociales se desarrollan en las ciudades. Ello significa que una importante parte de la población e infraestructura se encuentran en riesgo frente a los impactos climáticos, pero, también, frente a las altas concentraciones de contaminación atmosféricas como consecuencia de las grandes cantidades de GEI que las ciudades emiten. En consecuencia, la planeación urbanística es clave para abordar el cambio climático a través del impulso de la infraestructura verde y azul que permite, por un lado, incrementar la resiliencia de la ciudad y, por el otro, obtener importantes co-beneficios al mejorar la salud ambiental y humana, reduciendo la contaminación y mejorando la biodiversidad y las condiciones de vida para los seres humanos.

Particularmente, desde la mitigación, las políticas de eficiencia energética en edificios, transporte y movilidad, así como de construcción de infraestructuras y gestión de residuos a través de la planificación territorial son relevantes en este sector, siendo algunas de estas políticas ya previamente analizadas en este informe. Por lo que respecta a las iniciativas para incrementar la resiliencia climática de las ciudades, estas son más escasas y recientes en comparación con las que versan sobre la reducción de emisiones, pese a la existencia de numerosos estudios científicos que señalan los impactos del cambio climático en ellas. Desde este punto de vista, las políticas de salud, calidad del aire, planeación territorial, acceso a los suministros básicos de energía y agua y la gestión del riesgo de desastre son relevante para la adaptación en las ciudades y entornos urbanos.

¹⁶⁹ European Commission, “EU and Japan sign Economic Partnership Agreement”, 2018, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4526_en.htm; VON DER BURCHARD, H; HEATH, R., “EU races against the clock to seal the deal on beef-for-cars trade deal”, 26 de enero de 2018, disponible en: <https://www.politico.eu/article/mercosur-eu-deal-faces-race-against-the-clock/> [última consulta: 12 de julio de 2019].

¹⁷⁰ Como señala NOGUEIRA LÓPEZ, “en el plano internacional, la fuerza creciente de los mecanismos de protección de inversiones (ISDS) que tienen un enfoque comercial, con el efecto multiplicador que tendría la aprobación del CETA y eventualmente del TTIP, contribuye también a establecer una suerte de doble sistema de resolución de conflictos: el judicial para buscar la protección ambiental y el arbitral para la protección de los intereses comerciales de las grandes corporaciones. Los riesgos democráticos, para el Estado de Derecho y la protección de derechos sociales y ambientales, han sido señalados desde muy diversas voces y su uso en sistemas estables plenamente democráticos alientan la sospecha de privilegio no justificado y desproporcionado a favor del potente inversor extranjero”. NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Pack premium o pack básico ¿Ordenamiento ambiental dual?”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 38, 2017, p. 320.

¹⁷¹ European Environmental Agency, *The European environment state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*, 2019. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>. [última consulta: 1 de junio de 2020], p. 41.



Fuente: Enfoque integrado del urbanismo, ciudades y cambio climático (adaptación de Ascencio, 2019, p.164)

La respuesta y responsabilidad en materia de planeación urbanística es de carácter local. Sin embargo, a nivel Europeo se ha establecido un marco para apoyar la toma de decisiones y acciones en el ámbito local a través del impulso de la iniciativa “Pacto de Alcaldes”¹⁷² lanzada en el 2008 y que se integraría en 2015 con la iniciativa “Pacto de Alcaldes para la Adaptación” (surgida en el 2014 como acción de la Estrategia de Adaptación (2013)) para quedar como el “Pacto de Alcalde para el Clima y la Energía”. Este Pacto consiste en una red de gobiernos locales que se comprometen a alcanzar los objetivos de mitigación y adaptación de la UE.¹⁷³ En 2016 unió fuerzas con otra iniciativa local: la coalición de Alcaldes, cuyo resultado fue el Pacto Mundial de los Alcaldes para el Clima y la Energía que, además de abarcar la mitigación y adaptación, también se ocupa del problema de la pobreza energética.

La inclusión del medio ambiente urbano en la política europea se dio en el Séptimo Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020¹⁷⁴ (VII PMA) bajo el objetivo “Ciudades sostenibles: Trabajando juntos por soluciones comunes”. El objetivo es garantizar que gran parte de las

¹⁷² Véase: <https://www.pactodelosalcaldes.eu/sobre-nosotros/el-pacto/origen-y-trayectoria.html>

¹⁷³ A junio de 2020 existen más de 9000 gobiernos locales que forman parte de la iniciativa. Véase <https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-community/signatories.html> [última consulta: 23 de junio de 2020].

¹⁷⁴ Disponible en: Decisión no 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción.

ciudades de la UE hayan puesto en práctica políticas de diseño y planificación urbana sostenible para 2020, y que utilicen la financiación disponible en la UE para este propósito. Por lo que la integración de este tema en la agenda ambiental y climática es relativamente reciente.

En 2016 se lanzó con el Pacto de Ámsterdam la Agenda Urbana para Europa¹⁷⁵ como una nueva forma multinivel de trabajar y cooperar entre los Estados miembros, las ciudades, la Comisión Europea y otros actores interesados. El enfoque de esta agenda es promover una mejor regulación a través de la eficiencia y coherencia de políticas y normativas existentes en la materia; un mejor entendimiento respecto como las zonas urbanas pueden contribuir a conseguir los objetivos de la UE mediante el intercambio de buenas prácticas y experiencias; y, una mejor financiación al identificar, apoyar e integrar mejores fuentes de financiación. Esta agenda aborda 12 áreas prioritarias establecidas de acuerdo a 3 fases. La primera tendiente a abordar el tema de la inclusión de los migrantes y refugiados en la ciudad, viviendas asequibles, calidad del aire y pobreza urbana. La segunda trabaja en la transición digital, economía circular, empleos, economía local y movilidad urbana. La tercera, establecida en 2017, aborda el tema de la adaptación al cambio climático, transición energética, contratación pública, uso sostenible de la tierra y soluciones basadas en la naturaleza. Para cada uno de estos temas prioritarios se han formado “*partnerships*”, los cuales han desarrollado, cada uno, un Plan de Acción.¹⁷⁶

Respecto a los resultados de esta agenda y acciones establecidas, de acuerdo con el informe SOER 2020, el informe de resultados del VII PMA¹⁷⁷, el informe del Estado de las ciudades Europeas y el Informe sobre la Agenda Urbana¹⁷⁸ muchas de estos objetivos no se cumplirán para el año 2030. Por ejemplo, muchas ciudades no cumplen con la normativa de contaminación ambiental y necesitan reducir sus niveles de contaminación atmosférica, también necesitan reducir sus consumos y mejorar la gestión de los residuos, pero sobre todo los gobiernos locales necesitan elaborar políticas que aborden el tema urbano con el cambio climático.¹⁷⁹ Por lo que, las ciudades siguen siendo críticas para cumplir con los objetivos climáticos de la UE.

Entre las medidas relacionadas con el sector de la energía, destaca el lanzamiento en 2018 del paquete legislativo de “Energía Limpia para todos los

¹⁷⁵ Urban Agenda for the EU Pact of Amsterdam (2016). Disponible en: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf [última consulta: 13 de junio de 2019].

¹⁷⁶ Los planes de acción pueden consultarse en: <https://ec.europa.eu/futurium/en/actions-plans/action-plans-available> [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁷⁷ Comisión Europea, Report from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the evaluation of the 7th Environment Action Programme, COM(2019) 233 final, de 15 de mayo de 2019, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:233:FIN> [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁷⁸ Comisión Europea, Report from The Commission To The Council On The Urban Agenda for the EU, COM(2017) 657 final, de 20 de noviembre de 2017, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52017DC0657&from=EN> [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁷⁹ Véase, Comisión Europea, *The State of European Cities 2016 Cities leading the way to a better future, 2016*, disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/state_eu_cities2016_en.pdf [última consulta: 1 de junio de 2020].

Europeos“ que incluía, entre otras acciones, la adopción de la Directiva de la Eficiencia Energética en los Edificios¹⁸⁰(UE 2018/844) que señala medidas específicas para que el sector de la construcción aborde los desafíos, actualizando y modificando muchas disposiciones de la Directiva 2010/31 / UE y abona al cumplimiento del Pacto Verde Europeo. Esta directiva tiene por objetivo principal reducir el consumo energético de los edificios y descarbonizarlos.

Recientemente, surgió el movimiento “*Green City Accord*”¹⁸¹ promovido por los Alcaldes Europeos y que la Comisión Europea planea lanzar en el 2020. Este acuerdo tiene por objetivo movilizar a las ciudades a tomar medidas y mejorar en 5 rubros: i) la calidad del aire; ii) los espacios naturales y verdes de la ciudad; iii) reducir la contaminación; iv) la gestión de residuos y economía circular y; v) la calidad de los cuerpos del agua y eficiencia en el uso del agua.

2.5 La incidencia de la política climática en la protección de espacios naturales y biodiversidad

Los ecosistemas y los espacios naturales juegan un papel primordial en la acción climática. Por un lado, proveen servicios ecosistémicos esenciales para garantizar el bienestar y la existencia del ser humano. Por ejemplo, son las principales defensas naturales frente a inundaciones, olas de calor, tormentas, sequías y otros impactos del cambio climático y proporcionan alimento, agua, aire limpio, etc., que garantizan el sustento de vida de muchas comunidades y de sus economías. Además, que remueven el dióxido de carbono de la atmósfera en tanto que la degradación de los mismos lo liberan. Por otro lado, el cambio climático impacta de manera significativa en la biodiversidad y en el funcionamiento de los ecosistemas, afectando la capacidad de los mismos para dar respuesta a la amenazas climáticas y, por tanto, en los servicios que ofrecen al ser humano.¹⁸² Por lo que el enfoque de protección de la biodiversidad y conservación y restauración de los ecosistemas es fundamental y urgente para responder al cambio climático y promover una acción climática eficiente y coherente.¹⁸³

¹⁸⁰ Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

¹⁸¹Véase el portal oficial de *Green City Accord* en:https://ec.europa.eu/environment/urban/green_city_accord.htm [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁸² Para mayor información sobre la situación de la biodiversidad y los ecosistemas a nivel global véase IPBES, “Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services”, IPBES secretariat, Bonn, Germany, 2019, disponible en: <https://ipbes.net/global-assessment>. Mientras que a nivel Europeo véase CISCAR, J. C., *et al.*, *Climate impacts in Europe: Final report of the JRC PESETA III project*, JRC Science for Policy Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/ff04be1b-e70a-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en>. [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁸³ Global Commission on Adaptation, *Adapta now: a global call for leadership on climate resilience*, GCA, 2018, disponible en: https://cdn.gca.org/assets/2019-09/GlobalCommission_Report_FINAL.pdf#page=14 [última consulta: 1 de junio de 2020].

A nivel europeo, la piedra angular de la política de biodiversidad ha sido la Directiva de Aves (2009)¹⁸⁴ y la Directiva de Hábitats (1992)¹⁸⁵. En 2011 la UE adoptó la Estrategia de Biodiversidad 2020 con metas y objetivos a medio plazo y con miras a abordar el cambio climático, principalmente estableció como su objeto “detener antes de 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas de la UE”.¹⁸⁶ Sin embargo, según el informe de la revisión intermedia de los progresos de dicha estrategia,¹⁸⁷ los objetivos establecidos “solo se pueden alcanzar si se realizan esfuerzos mucho más audaces y ambiciosos de aplicación y ejecución”, es decir, concluye que las acciones realizadas son insuficientes y urgen medidas más drásticas. Posteriormente, en 2019, la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) publicó el informe sobre el Estado del Medio Ambiente de Europa¹⁸⁸ (SOER, 2020) y el informe del Estado de la Naturaleza en Europa correspondiente a la evaluación del periodo 2013-2018 de la Directiva de Hábitats y Directiva de Aves. El SOER 2020 confirma lo ya se había previsto en el informe de evaluación intermedia del 2013 en cuanto a la consecución de los objetivos de biodiversidad para el 2020 y concluye que *“Europe’s success in addressing the degradation of natural systems has been limited. The majority of EU 2020 targets related to protecting, maintaining and enhancing natural capital will not be achieved. The overall objective of the EU biodiversity strategy to halt the loss of biodiversity and ecosystem services by 2020 will not be met”*¹⁸⁹, por lo que indica que la década del 2020 al 2030 será crucial para determinar las oportunidades de Europa y para lograr los objetivos de la política climática, incluyendo los de la biodiversidad. Imagen similar proporciona el informe de evaluación del VII PMA que señala que los objetivos del sector de la biodiversidad son de los menos conseguidos.¹⁹⁰

Ante este panorama y a efectos de impulsar una política más ambiciosa en el sector, en 2019 fue presentada la Estrategia Europea de Biodiversidad 2030¹⁹¹ como uno de los pilares claves del Pacto Verde Europeo. Su objetivo es proteger las áreas naturales y revertir la degradación de los ecosistemas europeos. Para ello, se establecen nuevas medidas, incluso legislativas, compromisos, objetivos y mecanismos. Entre los elementos más destacables de esta estrategia

¹⁸⁴ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/020/L00007-00025.pdf>. [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁸⁵ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, disponible en: <https://www.boe.es/doue/1992/206/L00007-00050.pdf>. [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁸⁶ Véase Estrategia de Biodiversidad 2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ev0029&from=ES>. [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁸⁷ Comisión Europea, Revisión intermedia de la estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020, COM(2015) 478 final, de 2.10.2015, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:11020403_1. [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁸⁸ SOER, 2020, *cit. supra*.

¹⁸⁹ *Ibid*, p. 416.

¹⁹⁰ Comisión Europea, Informe sobre la evaluación del VII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, COM(2019) 233 final, de 15.5.2019, p. 3, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0233&from=EN>. [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁹¹ Comisión Europea, Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas, COM(2020) 380 final, de 20.5.2020, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF. [última consulta: 1 de junio de 2020].

encontramos: i) el establecimiento de una red más amplia y coherente de espacios naturales protegidos terrestres y marinos; ii) un plan de recuperación de la naturaleza con medidas concretas a resolver las principales causas de la pérdida de la biodiversidad, como son: la insostenibilidad de las tierras y los mares, la sobreexplotación de los recursos naturales, la contaminación y la invasión de especies exóticas; iii) el propiciar el cambio transformador a través de un marco de gobernanza que asegure la implementación de medidas y su monitoreo, la mejora del conocimiento y de las finanzas e inversiones y; iv) medidas para abordar los retos globales de la biodiversidad a través de la iniciativa y liderazgo de la UE para adoptar un marco de la biodiversidad más ambicioso bajo el Convenio de la Diversidad Biológica.

Respecto a los ecosistemas, se trata de un sector que tiene muchas sinergias con otros sectores como son el de agua, infraestructura, costas y zonas marinas, pesca, plásticos y contaminación, etc. y, por lo tanto, las medidas adoptadas por la EU son analizadas en estos sectores.

Como se puede observar a pesar de la importancia que tiene el sistema natural y la biodiversidad en la respuesta integral frente al cambio climático, se trata de un sector con importantes rezagos en tanto formulación de políticas sinérgicas entre la mitigación y la adaptación como, en el cumplimiento de sus objetivos.

2.6 Otras políticas con una incidencia indirecta

Para finalizar con este análisis de políticas internas de la UE que inciden en la acción climática de la UE, es importante también centrar la atención en otras políticas y acciones que pueden tener una incidencia indirecta. En concreto, la política fiscal de la UE en materia de cambio climático y la financiación de la acción por el clima, que a continuación se procede a analizar.

2.6.1 Política fiscal de la UE en materia de cambio climático

Para poder alcanzar los objetivos climáticos, las políticas en materia de fiscalidad resultan fundamentales, pero la situación dista de ser la adecuada. En particular, la UE debe seguir avanzando en materia de fiscalidad, superando los obstáculos que representa que, en materia de política fiscal, la toma de decisiones siga rigiéndose por el criterio de la unanimidad y mediante un procedimiento legislativo especial, que limita la intervención del Parlamento Europeo a una función meramente consultiva. Esta situación impide el avance necesario para poner en consonancia los objetivos en materia climática de la UE, con la política fiscal. Así, la Comunicación de la Comisión, de 15 de enero de 2019, “Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE”¹⁹², destaca que la unanimidad en materia fiscal perjudica las prioridades políticas de la UE, habiendo impedido la aprobación de la propuesta de la Comisión para revisar la Directiva sobre la imposición de la energía. Como señala la Comisión, “esta propuesta hubiese permitido apoyar los objetivos de la UE en materia de medio ambiente, clima y energía contabilizando las emisiones

¹⁹² COM (2019) 8 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0008:FIN:ES:PDF>. [última consulta: 1 de junio de 2020].

de CO₂ en el tipo impositivo aplicado a los combustibles, potenciando las posibilidades que ofrecen los impuestos sobre la energía para cumplir los compromisos en materia de cambio climático. Sin embargo, en la actualidad, según la Comisión, los combustibles más contaminantes, resultan en ocasiones los menos gravados en Europa, lo cual no deja de ser paradójico y una evidente contradicción con los objetivos climáticos de la UE.

Por otra parte, la acción climática hace necesaria la aprobación de impuestos armonizados, que graven las externalidades medioambientales negativas, basados en los principios “el usuario paga” y “quien contamina paga”, a aplicar, especialmente, sobre los sectores del transporte y de la energía¹⁹³. Recientemente, en el Documento de reflexión de la Comisión Europea, de 30 de enero de 2019, “Hacia una Europa sostenible en 2030”¹⁹⁴, se volvió a hacer hincapié en la necesidad de una fiscalidad armonizada a nivel de la UE, para alinear la fiscalidad energética con los objetivos medioambientales y de cambio climático de la UE, y, asimismo, se destacó la necesidad de abandonar la votación por unanimidad en el Consejo, como condición indispensable para el cambio que se necesita.

2.6.2. La financiación de la acción por el clima

La financiación de la acción por el clima debe asumir el reto de alinear las inversiones privadas a los objetivos en materia climática, por ello, es preciso acometer una regulación de los instrumentos financieros de la UE. Asimismo, es especialmente importante incrementar los flujos de capital privado hacia inversiones sostenibles, a fin de poder alcanzar los objetivos de la UE para 2030 en materia climática, pues los niveles de inversión actuales se estiman insuficientes.¹⁹⁵ Para lograr estos objetivos, la Comisión Europea publicó la Comunicación de 8 de marzo de 2018, “Plan de Acción: Financiar el desarrollo sostenible”,¹⁹⁶ en la que se reconoce que para reorientar el capital privado hacia inversiones más sostenibles se requiere “un cambio general del funcionamiento

¹⁹³ En tal sentido, la European Association of Environmental and Resource Economists, ha señalado la importancia de que se adopten impuestos nacionales sobre las emisiones de carbono. Según el comunicado emitido el 27 de junio de 2019, “A price on carbon offers the most cost-effective lever to reduce carbon emissions at the scale and speed that is necessary [...]. Action should be taken to ensure that the price on carbon gradually increases until the goals of the Paris Agreement are met. A sufficiently robust price on carbon reduces the need for less efficient policies and provides the regulatory certainty companies need for long-term investment in clean-energy alternatives. A carbon price can be set through a tax or an emissions trading system [...]. In parallel to the EU ETS, a carbon tax should be adopted to reduce the greenhouse gas emissions in transport and housing. In particular, the tax exemption of the international aviation and maritime sectors needs to be addressed”. Al respecto, *vid.* <http://www.eaere.org/statement/> [última consulta: 11 de julio de 2019].

¹⁹⁴ COM (2019) 22 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=COM:2019:22:FIN&from=EN>. [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁹⁵ Según la Comisión Europea, existe una brecha de inversión de 180 000 millones de euros para alcanzar los objetivos de la UE para 2030 en materia climática. *Vid.* COMISIÓN EUROPEA (2018). “Frequently asked questions: Commission proposals on financing sustainable growth”. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2545_es.htm [última consulta: 10 de junio de 2019].

¹⁹⁶ COM (2018) 97 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN>. [última consulta: 1 de junio de 2020].

del sistema financiero”. Las finalidades del Plan de Acción consisten en: reorientar los flujos de capital hacia inversiones sostenibles a fin de alcanzar un crecimiento sostenible e inclusivo; gestionar los riesgos financieros derivados del cambio climático, el agotamiento de los recursos, la degradación del medio ambiente y los problemas sociales; y fomentar la transparencia y el largoplacismo en las actividades financieras y económicas.¹⁹⁷ En particular, se indica que la falta de claridad entre los inversores acerca de lo que constituye una inversión sostenible es un factor que contribuye a este déficit de inversión. Por ello, a fin de unificar la interpretación de lo que significa sostenible y clarificar claridad sobre qué actividades pueden considerarse como tales, se apuesta por la creación de un sistema de clasificación unificado, o taxonomía, como medida más importante y urgente del Plan de Acción. Ese sistema tendría por finalidad proporcionar “unas orientaciones claras sobre las actividades que puede considerarse que contribuyen a la mitigación del cambio climático y a la adaptación al mismo y a objetivos ambientales”, de manera que se ayudase a los inversores a la hora de orientar sus inversiones.¹⁹⁸

En desarrollo de este Plan de Acción, el Parlamento y el Consejo formularon una Propuesta de Reglamento, de 24 de mayo de 2018, sobre el establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles,¹⁹⁹ que en la actualidad se encuentra en tramitación.²⁰⁰ El acto propuesto busca integrar las consideraciones ambientales, sociales y de gobernanza en la toma de decisiones de inversión y de asesoramiento, de manera coherente en todos los sectores. En particular, la propuesta establece criterios uniformes para determinar si una actividad económica es sostenible desde el punto de vista ambiental, y un proceso en el que interviene una plataforma multilateral encargada de definir un sistema de clasificación unificado de la UE para determinar qué actividades económicas se consideran sostenibles.

¹⁹⁷ Para lograr estos objetivos, el plan de acción (anexo III), contempla el siguiente plan de trabajo: 1. Elaborar un sistema de clasificación de la UE para las actividades sostenibles; 2. Crear normas y etiquetas aplicables a los productos financieros verdes; 3. Fomentar la inversión en proyectos sostenibles; 4. Incorporar la sostenibilidad al ofrecer asesoramiento financiero; 5. Elaborar parámetros de referencia de sostenibilidad; 6. Integrar mejor la sostenibilidad en las calificaciones crediticias y los estudios de mercado; 7. Clarificar las obligaciones de los inversores institucionales y los gestores de activos; 8. Incorporar la sostenibilidad a los requisitos prudenciales; 9. Reforzar la divulgación de información sobre sostenibilidad y la elaboración de normas contables; 10. Fomentar un gobierno corporativo sostenible y reducir el cortoplacismo en los mercados de capitales.

¹⁹⁸ En tal sentido se publicó por el Technical Expert Group on Sustainable Finance, publicó un informe para el desarrollo del sistema de la taxonomía. En él se incorpora una lista de actividades económicas que pueden hacer una contribución sustancial a la mitigación del cambio climático y criterios para no dañar significativamente otros objetivos ambientales. Asimismo, incorpora un marco para evaluar la contribución sustancial a la adaptación al cambio climático. *Vid.* TEG (2019). Taxonomy Technical Report. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-taxonomy_en.pdf. [última consulta: 1 de junio de 2020].

¹⁹⁹ COM (2018) 353 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0353:FIN:ES:PDF>. [última consulta: 1 de junio de 2020].

²⁰⁰ *Vid.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/HIS/?uri=CELEX:52018SC0265&sortOrder=asc>. [última consulta: 1 de junio de 2020].

El 25 de febrero de 2019, los colegisladores se pusieron de acuerdo sobre la generación de índices de referencia de bajo impacto carbónico²⁰¹, que regularán las obligaciones en materia de divulgación de información sobre la manera en que los inversores institucionales y los gestores de activos pueden integrar los factores ambientales, sociales y de gobernanza en sus procesos de riesgo, mediante la creación de dos nuevas categorías de índices de referencia de bajo impacto carbónico, a saber: un índice de referencia de la transición climática y un índice de referencia especial que ajusta las carteras de inversión al objetivo del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura mundial a 1,5°C respecto a los niveles preindustriales. Ambos son índices que funcionan como etiquetas voluntarias que buscan orientar la elección de los inversores ofreciendo alternativas hipocarbónicas a los índices de referencia que se suelen emplear. Con ellas se busca evitar el “blanqueo ecológico”, esto es, el engaño a los inversores en relación a los beneficios ambientales de un índice de referencia, proporcionándoles una mejor información sobre la huella de carbono de sus inversiones.

Especialmente interesante resulta la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de mayo de 2018, sobre finanzas sostenibles,²⁰² que hace hincapié en la importancia fundamental que reviste la política económica, fiscal y monetaria para facilitar la reorientación de las inversiones hacia tecnologías y empresas más sostenibles y hacia actividades económicas descarbonizadas, resilientes frente a las catástrofes y eficientes en el uso de los recursos, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la sostenibilidad de la Unión y el Acuerdo de París. Asimismo, se incide en la necesidad de asignar un precio adecuado y cada vez mayor a las emisiones de gases de efecto invernadero, y pide a la Comisión y a los Estados miembros que se esfuercen por eliminar gradualmente las subvenciones, tanto directas como indirectas, a los combustibles fósiles. En relación a los bonos verdes, destaca que no están lo suficientemente regulados, de manera que resultan vulnerables a la publicidad engañosa. Por ello, indica que debería procederse a aprobar una norma unificada para los bonos verdes, que éstos deberían ser verificados y supervisados por las autoridades públicas, que debería procederse a la divulgación periódica de información sobre las repercusiones medioambientales de los activos subyacentes, y que deberían incluir el también el impacto ambiental inverso y fomentar una disminución de los activos vinculados a combustibles fósiles, excluyendo ciertos sectores (en relación con las actividades que tienen un impacto negativo significativo en el clima). Asimismo, sugiere la elaboración de la norma para un bono verde de la Unión a un grupo de trabajo específico de la Comisión,²⁰³ pide a la Comisión que

²⁰¹ Vid. COMISIÓN EUROPEA (2019). “Finanzas sostenibles: la Comisión, satisfecha con el acuerdo sobre una nueva generación de índices de referencia de bajo impacto carbónico”. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1418_es.htm. [última consulta: 1 de junio de 2020].

²⁰² 2018/2007 (INI) Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0215_ES.html. [última consulta: 1 de junio de 2020].

²⁰³ En junio de 2019, el grupo de expertos técnicos formado por la Comisión Europea con el fin de diseñar un plan de acción para la financiación sostenible emitió un informe con diez recomendaciones para los gobiernos, las instituciones comunitarias y los inversores. Entre ellas, destaca la propuesta de los requisitos a cumplir para que una emisión de deuda pueda ser calificada por un bono verde europeo (recomienda establecer un marco regulatorio por el que el emisor deba proporcionar detalles sobre el uso de los ingresos y el impacto ambiental del proyecto y establecer la verificación del proyecto a través de una entidad acreditada por la

evalúe periódicamente el impacto, la eficacia y la supervisión de los bonos verdes, y una iniciativa legislativa que incentive, promueva y comercialice una emisión pública de bonos verdes a nivel europeo por parte de las instituciones europeas, como el Banco Europeo de Inversiones (en adelante, BEI), a fin de financiar nuevas inversiones sostenibles. Precisamente, en cuanto al papel del BEI en las finanzas sostenibles, se destaca que “aunque el 26 % de toda la financiación del BEI se ha orientado a la acción en favor del clima [...] esta institución sigue financiando proyectos con elevadas emisiones de carbono”. Por consiguiente, insta al BEI “a que en el futuro adapte sus préstamos y prioridades para que sean compatibles con el Acuerdo de París y el límite del aumento de la temperatura global de 1,5 °C” y, para evitar las inversiones en proyectos con altas emisiones de carbono, pide que se “refuercen y reequilibren las operaciones de préstamo del BEI y el Reglamento del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)”.

Por otra parte, esta misma Resolución destaca la acción incoherente del Banco Central Europeo (en adelante, BCE) con los objetivos climáticos. Así, recuerda que el BCE también está obligado a cumplir el Acuerdo de París y lamenta que, pese a ello, el 62,1% de las adquisiciones de deuda empresarial del BCE tenga lugar en los sectores que son responsables del 58,5 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la zona del euro. En consecuencia, recomienda al BCE que tenga en cuenta explícitamente el Acuerdo de París y los objetivos ASG en las directrices por las que se rigen sus programas de adquisición de deuda.

Para finalizar, el Informe de la Comisión, de 9 de abril de 2019, “Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía”,²⁰⁴ destaca que para alcanzar la neutralidad climática se necesitarán inversiones adicionales de entre 142000 y 199000 millones de euros al año entre 2030 y 2050, y considera que los recursos públicos “pueden proporcionar un efecto de palanca u orientar las inversiones en la dirección correcta”. En tal sentido, la Comisión Europea, en su Comunicación, de 2 de mayo de 2018, “Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el período 2021-2027”,²⁰⁵ propuso reforzar la mitigación del cambio climático y la adaptación en el próximo marco financiero plurianual, incrementando (respecto a 2016), del 20% al 25% los actuales objetivos de gasto del presupuesto de la UE dedicados a objetivos climáticos, y aumentar hasta el 35 % el gasto en objetivos climáticos de Horizonte Europa. No obstante, este Informe estima que la mayor parte de las inversiones deberá proceder de fuentes privadas y que “por este motivo, la Unión de la Energía y la política industrial de la UE se han centrado en la reducción de los riesgos de las inversiones en energías limpias”.

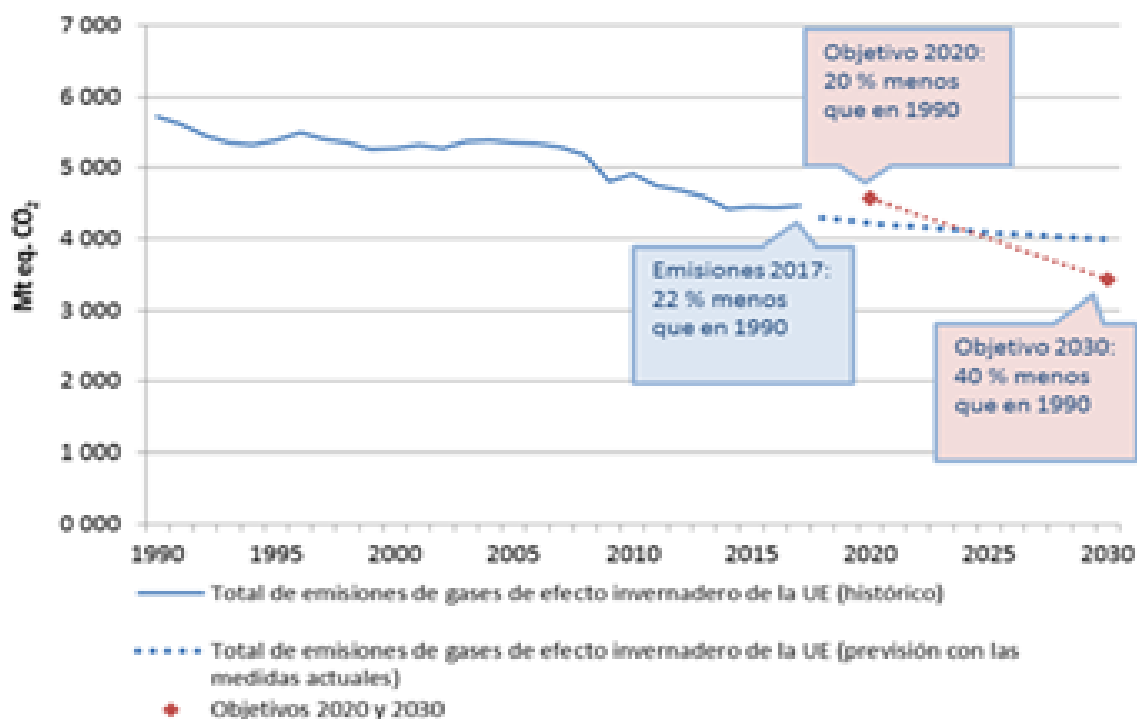
Autoridad Europea de Valores y Mercados. Y mientras el sistema no esté vigente, se propone que se establezca un período transitorio de tres años, por el que se cree un registro público y voluntario de los verificadores de bonos verdes. *Vid.* TEG (2019). *Proposal for an EU green bond standard*. Disponible en:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard_en.pdf. [última consulta: 1 de junio de 2020].

²⁰⁴ COM (2019) 175 final. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-175-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> [última consulta: 1 de junio de 2020].

²⁰⁵ COM(2018) 321 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2018:0321:FIN> [última consulta: 15 de junio de 2019].

Este mismo informe también hace hincapié en la necesidad de suprimir progresivamente las subvenciones a los combustibles fósiles nocivos, destacándose el hecho de que, entre 2008 y 2016, las subvenciones a los combustibles fósiles no disminuyeron, y, como se concluye, ello pone de manifiesto que “las políticas nacionales y de la UE todavía no son suficientes para su eliminación progresiva”.



Fuente: Comisión Europea (2018)

Fuente: Comisión Europea (2018)

III. MOVIMIENTOS SOCIALES Y CAMPAÑAS POR LA JUSTICIA CLIMÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

En los últimos años, la sociedad civil europea ha comenzado a organizarse para exigir políticas y cambios más profundos que limiten los impactos negativos del cambio climático. Algunos de estos movimientos están liderados por jóvenes y estudiantes, que temen las consecuencias del calentamiento global. Otros movimientos sociales, basados en la acción no violenta, agrupan diferentes colectivos y buscan estrategias para incidir en las decisiones políticas. A continuación, se analizan brevemente algunas movilizaciones y campañas que están surgiendo en la Unión Europea como respuesta a la crisis climática.

Uno de los movimientos sociales que más atención mediática ha recibido es Fridays for Future. Se trata de un movimiento popular que sigue el llamamiento de Greta Thunberg para hacer huelga escolar como reivindicación por la falta de acción climática. Este movimiento comenzó en agosto de 2018 después de que Greta se sentara en frente del parlamento sueco durante tres semanas como protesta. Greta lo posteó en sus redes sociales y se hizo viral. A partir del 8 de septiembre, la activista decidió continuar con la huelga todos los viernes hasta que en las políticas suecas se considerara seriamente la forma de llegar a menos de 2°C por encima de niveles preindustriales. Esta idea caló en el colectivo estudiantil de otros países europeos, que comenzó a protestar de la misma manera. El movimiento Fridays for Future está presente en Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Estados Unidos, Reino Unido y España, entre otros países.²⁰⁶

El 15 de marzo de 2019 se realizó una movilización global en la que millones de jóvenes salieron a las calles para exigir a los dirigentes políticos acciones serias y contundentes para hacer frente al cambio climático. En la misma línea, el 24 de mayo se organizó una huelga educativa con el mismo objetivo. Estas movilizaciones globales realmente surgieron de los estudiantes europeos ante las votaciones del 26 de mayo, pues querían exigir a los países miembros de la Unión Europea compromisos más firmes en la próxima legislatura²⁰⁷. Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, en los que los partidos verdes se consolidaron como cuarta fuerza política, demuestran que estas movilizaciones no resultaron en vano.²⁰⁸

Por otro lado, Extinction Rebellion es un movimiento social cuya filosofía es la desobediencia civil pacífica con el objetivo de cambiar el presente para que el futuro al que se enfrenten las generaciones futuras sea menos complicado²⁰⁹. Comenzó como respuesta al informe del IPCC en el que se anunciaba que solo quedan 12 años para parar el ‘cambio climático catastrófico’ y del reconocimiento

²⁰⁶ Fridays for Future. *About*, 2019. Recuperado de www.fridaysforfuture.org [última consulta: 1 de junio de 2020].

²⁰⁷ RTVE. *Huelga por el clima ‘Fridays for Future’ protesta en más de 50 ciudades españolas contra el cambio climático*, 2019. Recuperado de www.rtve.es/noticias/20190524/fridays-for-future-protesta-mas-50-ciudades-espanolas-contra-cambio-climatico/1944867.shtml [última consulta: 1 de junio de 2020].

²⁰⁸ Turrión. E., “Fridays For Future “ha contribuido” al auge de los verdes en las elecciones europeas”. *EFE Verde*, 2019. Recuperado de www.efeverde.com/noticias/fridays-for-future-verdes-europeas/ [última consulta: 1 de junio de 2020].

²⁰⁹ Extinction Rebellion. *About us*. 2019. Recuperado de <https://rebellion.earth/the-truth/about-us/> [última consulta: 1 de junio de 2020].

de que hemos entrado en la sexta extinción masiva.²¹⁰ En octubre de 2018, Extinction Rebellion congregó a más de 1500 personas en Parliament Square, Londres, para publicar una Declaración de Rebelión contra el gobierno de Reino Unido. En las semanas siguientes, seis mil personas se congregaron en la misma ciudad para bloquear pacíficamente cinco grandes puentes del Támesis. A esta acción siguieron otras tantas de desobediencia civil que llamaron la atención mundial. Muchos países han creado sus propios grupos de Extinction Rebellion, España entre ellos.²¹¹

En relación con lo anterior, se ha de destacar el importante papel de la campaña “By 2020 we Rise up”, que reclama la justicia climática. Se trata de una campaña organizada por un grupo abierto de activistas climáticos, la mayoría de diferentes países europeos, que, a su vez, forman parte de la red Climate Justice Action. Esta campaña fue lanzada en 2019. Durante este año, los grupos que forman parte de la campaña están realizando acciones descentralizadas encaminadas a 2020, año en que, según la campaña: “Europa vivirá una ola de acciones masivas coordinadas: se bloquearán gasoductos, puertos, aeropuertos, minas de carbón, la agroindustria, bancos, fábricas de armas y fronteras, alzándose en defensa de la justicia climática y del cambio de sistema”.²¹²

Todas estas acciones llevan a un levantamiento masivo pacífico contra el modelo económico actual. Entre sus objetivos se encuentra el empoderamiento de la sociedad civil, que realiza acciones colectivas a un nivel sin precedentes para responder al reto del límite de 1.5 grados, tomar medidas inmediatas y decisivas para acabar ya con la era de los combustibles fósiles y una transición emancipatoria que supere las injusticias sistémicas, hacia sociedades basadas en relaciones de cuidados mutuos y solidaridad²¹³. En España, la campaña se llama “2020: Rebelión por el Clima” y acoge a una veintena de entidades de diferente procedencia y ámbito de actuación, entre ellas: Rebelión contra la Extinción, Justicia Alimentaria, Ingeniería Sin Fronteras Cataluña, Abrir Brecha, Contra el Diluvio, OMAL, ODG, etc.²¹⁴

Merece la pena, a su vez, destacar una de las protestas de la sociedad civil más masivas en Europa: Ende Gelände. El primer año en el que se organizó esta protesta fue 2015. Ese año unos 1500 activistas bloquearon una mina en Alemania. En 2016, Ende Gelände congregó a más de 3500 activistas para bloquear una mina de carbón, así como una estación energética. El año siguiente y en 2018, las acciones fueron similares. En junio de 2019, se está llevando a cabo la ocupación de una mina de carbón en Alemania. Miles de activistas de toda Europa, incluyendo a Fridays for Future, han acudido a la región del Ruhr

²¹⁰ Extinction Rebellion. *FAQS*. 2019. Recuperado de <https://rebellion.earth/the-truth/faqs/> [última consulta: 1 de junio de 2020].

²¹¹ Extinction Rebellion, *About us*. 2019. Recuperado de <https://rebellion.earth/the-truth/about-us/> [última consulta: 1 de junio de 2020].

²¹² By 2020 we rise up. *Visión*. 2019. Recuperado de <https://by2020weriseup.net/es/vision/> [última consulta: 1 de junio de 2020].

²¹³ By 2020 we rise up. *Visión*. 2019. Recuperado de <https://by2020weriseup.net/es/vision/> [última consulta: 1 de junio de 2020].

²¹⁴ 2020: Rebelión por el Clima. *¿Quiénes somos?*. 2019. Recuperado de <https://2020rebellionporelclima.net/category/quienes-somos/> [última consulta: 1 de junio de 2020].

para ocupar la mina de lignito a cielo abierto en Garzweiler.²¹⁵ Estos activistas consideran que:

“Todxs nosotrxs compartimos la creencia de que para detener el cambio climático es necesario que tomemos acciones por nosotrxs mismxs, usando la desobediencia civil como arma poderosa para la acción real de poner el clima por delante de cualquier beneficio económico”.²¹⁶

Greenpeace, por su parte, exige al Consejo Europeo que declare la Emergencia climática en la que se priorice la lucha climática y se encamine Europa a las emisiones cero netas en 2040.²¹⁷ En este sentido, son ya varios los Estados y gobiernos subnacionales que han declarado la Emergencia Climática. Reino Unido fue el primer país en aprobar una declaración de emergencia climática. Irlanda, Escocia y Gales siguieron su ejemplo. En Europa, algunos gobiernos locales de Italia, Alemania, Suiza y Francia han hecho lo mismo. La Generalitat de Cataluña, por su parte, aprobó recientemente una declaración de emergencia climática que comprende una lista de once medidas para hacer frente al cambio climático.²¹⁸ Estas Declaraciones al menos demuestran que comienzan a tenerse en cuenta a nivel político las amenazas climáticas que los informes científicos llevan años demostrando.²¹⁹

CONCLUSIONES

Desde principios de la década de 1990, la UE ha asumido una clara posición de liderazgo en materia de cambio climático. Constantemente ha sido la fuerza entre los principales actores internacionales que presionan por las medidas de mayor alcance para mitigar el cambio climático. En 2007, la UE renovó este liderazgo al comprometerse unilateralmente a reducir sus emisiones de GEI en un 20 por ciento para 2020.

A lo largo de esos primeros años, la UE ha mostrado considerablemente su historial de liderazgo. En primer lugar, la Unión ha mejorado la organización y coordinación de su política climática exterior. Además, el progreso en el desarrollo y la implementación de políticas climáticas internas y ha contribuido a reducir la brecha de credibilidad entre las promesas internacionales y la acción nacional.

No obstante, todas las amenazas y las oportunidades que han justificado, a lo largo de estos últimos años, el liderazgo de la UE en la acción climática ha

²¹⁵ Swissinfo. *La “generación del clima” prepara ocupación de una mina de carbón en Alemania*, 2019. Recuperado de www.swissinfo.ch/spa/la--generaci%C3%B3n-del-clima--prepara-ocupaci%C3%B3n-de-una-mina-de-carb%C3%B3n-en-alemania/45040728 [última consulta: 1 de junio de 2020].

²¹⁶ Ende Gelände. “Sobre nosotrxs”. 2019. Recuperado de [/www.ende-gelaende.org/es/sobrenosotrxs/](http://www.ende-gelaende.org/es/sobrenosotrxs/) [última consulta: 1 de junio de 2020].

²¹⁷ Rodríguez, M., “Europa ha de declarar la emergencia climática”. *EFE Verde*. 2019. Recuperado de www.efeverde.com/blog/creadoresdeopinion/europa-ha-declarar-la-emergencia-climatica-mario-rodrigue-greenpeace/ [última consulta: 1 de junio de 2020].

²¹⁸ Gencat. “El Gobierno declara formalmente la emergencia climática”. 2019. Recuperado de http://territori.gencat.cat/es/detalls/Article/declaracio_emergencia_climatica_ambiental [última consulta: 1 de junio de 2020].

²¹⁹ Tena, A., “Hacia la declaración de emergencia climática: qué es y para qué sirve”. *Público*. 2019. Recuperado de www.publico.es/sociedad/justicia-climatica-declaracion-emergencia-climatica-sirve.html (21/06/2019).

demostrado cierto debilitamiento de su posición internacional, pero también interna al enfrentarse con sus políticas internas no siempre afines con los compromisos climáticos asumidos a nivel global.

Así, en plena crisis financiera, la UE tenía la oportunidad de demostrar que apostaba por el medio ambiente y que seguía liderando las negociaciones internacionales en materia de cambio climático para poder adoptar un nuevo acuerdo posterior a Kioto en 2009 en la Cumbre de Copenhague, pero no fue así. A pesar de sus esfuerzos, la UE tuvo un impacto comparativamente limitado en la CMNUCC y el Protocolo de Kioto. La arquitectura del Protocolo de Kioto, por ejemplo, fue de hecho fuertemente influenciada por Estados Unidos. En efecto, los logros del liderazgo de la UE han sido más impresionantes en el siglo XXI.

El liderazgo, que ha ejercido tradicionalmente la UE en el ámbito del cambio climático se inició, especialmente, a partir de la adopción del Protocolo de Kioto. Así, después de que la Administración Bush declarara su oposición al Protocolo de Kioto en marzo de 2001, la Unión jugó un papel vital para salvarlo. En particular, aseguró un acuerdo sobre los llamados Acuerdos de Marrakech en 2001, con las reglas necesarias para la implementación del Protocolo, y fue fundamental para asegurar la entrada en vigor del Protocolo.

A partir de entonces, y a lo largo de las negociaciones climáticas posteriores, se produce cierto debilitamiento de la posición de la UE y lo que fue su protagonismo se reduce a un análisis de amenazas y oportunidades y de costes/beneficios.

El Pacto Verde Europeo, adoptado el 11 de diciembre de 2019, un programa integral para una transición justa hacia una economía baja en carbono, supone un proyecto de la UE muy ambicioso, que requiere una movilización de recursos tan masiva y cambios fundamentales en la mayoría de las políticas de los Estados miembros. Así, si bien si la UE ha marcado un buen camino para cumplir con el objetivo de reducir sus emisiones de GEI en un 20% (con respecto a los niveles de 1990), hasta 2020, el Pacto se encuentra en un futuro incierto: las políticas actuales en materia de cambio climático, y su grado de implementación y cumplimiento, dejan entrever que el objetivo de reducción de emisiones en un 40%, previsto para 2030, se encuentra seriamente comprometido. Además, atraer la escala de inversión necesaria para reformar todo el sistema económico, desde la agricultura hasta el transporte, será el mayor desafío, ya que el crecimiento económico de Europa está muy por detrás de las principales economías mundiales como China e India.

En efecto, la misma Agencia Europea de Medio Ambiente alerta que, pese a los logros conseguidos en los últimos años, la UE podría estar en camino de incumplir sus objetivos climáticos y energéticos para 2030 y 2050 y, con ello, los compromisos asumidos en virtud del Acuerdo de París.

Así, el aparente liderazgo internacional se atenúa, progresivamente, debido a los intereses políticos enfrentados de los Estados miembros, algunos de los cuales todavía dependen en gran medida del carbón, y a los grupos de presión industriales, que plantean preocupaciones sobre la competitividad internacional y el empleo, limitando las ambiciones de la UE.

La fragmentación actual del escenario político europeo plantea obstáculos adicionales. Las divisiones entre Europa del Este y Occidental y el Norte y Sur de Europa dificultan la toma de decisiones eficiente. Los partidos populistas y los grupos de presión de las industrias vinculadas al carbón, ya están movilizando resistencia a las políticas climáticas tan necesarias. En estas circunstancias, es poco probable que el método tradicional de la UE de despolitizar cuestiones difíciles y someterlas a largas discusiones tecnocráticas dé resultados.

En general, la conclusión general de este análisis, converge en la valoración siguiente: a lo largo de estos años, la UE ha seguido una estrategia más bien de liderazgo "suave". Además de depender de su peso político y económico general, la UE ha ejercido generalmente un "liderazgo basado en el ejemplo", la diplomacia, la persuasión y la argumentación. Lo que parece claro es que la UE no tiene la suficiente influencia política y económica para obligar a otros a ser ambiciosos con sus compromisos climáticos. Y ahí se diluye su capacidad externa de liderazgo, unida a su debilidad y fragmentación interna.

En consecuencia, tras haber declarado la emergencia climática, si la UE quiere mantener o, mejor dicho, recuperar su liderazgo internacional, debe promover sobre todo su liderazgo interno, mediante las siguientes acciones climáticas:

- Promover la equidad. La acción climática debe garantizar que la carga no recaiga de manera desproporcionada sobre los pobres y los más vulnerables y que los Estados miembros de la UE más ricos y más pobres se mantengan unidos. Esto requiere un enfoque integral con medidas bien secuenciadas, así como una financiación adecuada;
- Diseñar políticas con poder de permanencia. Los preparativos para la transición deben avanzar rápidamente, pero también deben mantenerse independientemente de los ciclos electorales. Esto requiere compromisos, objetivos y estructuras de incentivos a largo plazo que garanticen esfuerzos continuos.
- Establecer incentivos positivos y crear nuevas oportunidades económicas. Existe el riesgo de que demasiados fondos de la UE se destinen a compensar a aquellos que más se quejan de las primeras pérdidas económicas resultantes de la acción climática. En cambio, la atención debe centrarse en la innovación económica y tecnológica hacia una economía circular verde.
- Fomentar un debate europeo sobre el clima más profundo. Para generar apoyo público para la acción climática, la UE debe promover el uso de herramientas de participación ciudadana deliberativa. Las autoridades nacionales, regionales y locales deberían participar más sistemáticamente en la configuración de las políticas de la UE sobre el clima, ya que la implementación depende principalmente de estos actores.
- Reforzar el papel del Parlamento Europeo y profundizar el compromiso democrático. De hecho, el Parlamento Europeo ya es un firme defensor de las políticas climáticas progresistas y es quien lidera la acción climática dentro de la UE. Pero es necesario hacer que el proceso electoral sea más europeo mediante la introducción de listas transnacionales, así se podrían reforzar las conexiones del parlamento con la ciudadanía

européa. Esta medida debe combinarse con un nuevo método de selección de los principales líderes de las instituciones de la UE diseñado para fortalecer su legitimidad democrática y hacerlos menos dependientes de partidos políticos específicos.

Esta estrategia de actuación es fundamental en la medida que la acción climática puede profundizar más aún las divisiones entre la UE y los gobiernos nacionales, los gobiernos y la sociedad civil y las regiones rurales y urbanas, así como las fisuras entre varias generaciones y clases sociales. Las tensiones y las diferencias políticas internas se agravarían, mientras el calentamiento del planeta sigue teniendo sus efectos cada vez más frecuentes y devastadores. En cambio, si se consiguen llevar a cabo estas acciones, la acción climática podría convertirse en un importante motor de una integración más profunda y unir a los europeos en una acción colectiva decidida y eficaz.

Así, para liderar los esfuerzos climáticos internacionales y promover una transición global inclusiva, debe promoverse el liderazgo interno, a través de las propias políticas de la UE. Más allá de dar un buen ejemplo y una diplomacia multilateral activa, la UE necesita utilizar sus políticas de comercio, ayuda e inversión de manera más eficaz, para promover una transición global hacia la neutralidad climática. Solo así la UE podrá recuperar el liderazgo en la acción climática.

BIBLIOGRAFÍA

ASCENCIO SERRATO, Stephanie Victoria, *El marco facilitador de la adaptación al cambio climático en México. Propuestas desde las políticas públicas y el derecho*, Tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili, 2019, disponible en: <https://www.tdx.cat/handle/10803/667004>.

BÄCKSTRAND, Karin, ELGSTRÖM, Ole, “The EU's role in climate change negotiations: from leader to ‘leadiator’”, *Journal of European Public Policy*, 20:10, 2013, pp. 1369-1386.

BASEL ACTION NETWORK, *Holes in the Circular Economy WEEE Leakage from Europe*, 2018, disponible en: http://wiki.ban.org/images/f/f4/Holes_in_the_Circular_Economy_-_WEEE_Leakage_from_Europe.pdf [última consulta: 10 de junio de 2019].

BORRAS, Susana, “La seguridad climática en la Unión Europea: entre las amenazas y las oportunidades”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, 2009.

BORRÀS, Susana, VILLAVICENCIO, Paola. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el Cambio Climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis Jurídico y Perspectivas Futuras*, Thomson Aranzadi, Navarra, España, 2019.

BULLOCK, Simon, CHILDS, Mike y PICKEN, Tom, *A Dangerous Distraction. Why Offsetting is Failing the Climate and People: The Evidence*, Friends of the Earth, June 2009.

CAMPINS ERITJA, Mar, “De Kioto a París: ¿Evolución o Involución de las Negociaciones Internacionales sobre el Cambio Climático?”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Opinión*, núm. 61, 2015, pp. 1-19.

CISCAR, J. C., et al., *Climate impacts in Europe: Final report of the JRC PESETA III project*, JRC Science for Policy Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/ff04be1b-e70a-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en>

Comisión Europea, “Historic climate deal in Paris: EU leads global efforts”, 12 de diciembre de 2015, disponible en: <http://ec.europa.eu/news/2015/12/20151212> [última consulta: 6 de octubre de 2017].

Comisión Europea, *Energy Roadmap 2050. Impact Assessment and Scenario Analysis*, 2011, disponible en: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/roadmap2050_ia_20120430_en_0.pdf [última consulta: 15 de junio de 2019].

Comisión Europea, Informe de la Comisión “Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía” COM (2019) 175 final, Bruselas, 9.4.2019, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-175-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> [última consulta: 2 de junio de 2019].

Comisión Europea, “Non Paper on Complementary Economic Modelling Undertaken by DG ENER Regarding Different Energy Policy Scenarios Including Updated Renewable Energy Technology Costs”, 2018.

Comisión Europea, “A Clean Planet for All. A European Strategic Long-Term Vision for a Prosperous, Modern, Competitive and Climate Neutral Economy”, 2018, disponible en.

https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_en.pdf
[última consulta: 15 de junio de 2019].

Comisión Europea, “El Pacto Verde Europeo”, COM(2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

Comisión Europea, “El Pacto Verde Europeo”, COM(2019) 640 final, Anexo, disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication-annex-roadmap_en.pdf

Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 («Ley del Clima Europea»), COM(2020) 80 final, Bruselas, 4.3.2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>

Comisión Europea, Comunicación “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, COM(2015) 614 final, Bruselas, 2.12.2015, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF

Comisión Europea, Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular, COM(2019) 190 final, Bruselas, 4.3.2019, p. 12, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0190&from=EN>

Comisión Europea, Libro Blanco: “Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible”, COM (2011) 144 final, Bruselas, 28.3.2011, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:ES:PDF>
[última consulta: 15 de mayo de 2019].

Comisión Europea, “Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones”, COM (2016) 501 final, Bruselas, 20.7.2016, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e44d3c21-531e-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF [última consulta: 15 de mayo de 2019].

Comisión Europea, “Energía limpia para todos los europeos”, COM (2016) 860 final, , 30.11.2016, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0860%2801%29> [última consulta: 15 de mayo de 2019]

Comisión Europea, Report from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the evaluation of the 7th Environment Action Programme, COM(2019) 233 final, de 15 de mayo de 2019, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:233:FIN>

Comisión Europea, Report from The Commission To The Council On The Urban Agenda for the EU, COM(2017) 657 final, de 20 de noviembre de 2017, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52017DC0657&from=EN>

Comisión Europea, *The State of European Cities 2016 Cities leading the way to a better future*, 2016, disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/state_eu_cities2016_en.pdf

Comisión Europea, Informe sobre la evaluación del VII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, COM(2019) 233 final, de 15.5.2019, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0233&from=EN>

Comisión Europea, Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas, COM(2020) 380 final, de 20.5.2020, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF

Consejo de la Unión Europea, *Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework*, 2014, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf. [última consulta: 15 de junio de 2019].

Consejo de la Unión Europea, “Preparations for the UNFCCC Meetings in Katowice (2 - 14 December 2018). Council Conclusion”, 2018.

CLIMATE ACTION TRACKER, “Scaling up Climate Action. Key Opportunities for Transitioning to a Zero Carbon Society”, 2018, p. 1, disponible en: https://climateactiontracker.org/documents/504/CAT_2018-12-06_ScalingUp_EU_ExecSum.pdf [última consulta: 18 de agosto de 2019]

CLIMACT & NEW CLIMATE INSTITUTE, “The EU Can Increase Its Climate Targets to Be in Line with a Global 1.5°C Target” 2018, disponible en: <https://newclimate.org/2018/05/04/the-eu-can-increase-its-climate-targets-to-be-in-line-with-a-global-1-5c-target/> [última consulta: 12 de julio de 2019].

CONTRERAS, D., “El papel de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre cambio climático”, *Observatorio Medioambiental*, vol. 16, 2013, pp. 55-68.

Ecologic Institute & Climact, “Planning for Net Zero: Assessing the Draft National Energy and Climate Plans”, May 2019, disponible en: <https://europeanclimate.org/national-climate-plans-2030/>

EEA, *Trends and projections in Europe 2018. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*. European Environment Agency, 2018, disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-the> [última consulta: 13 de junio de 2019].

EEA, “El aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE dificulta el avance hacia los objetivos de 2030”, 2019, disponible en: <https://www.eea.europa.eu/es/highlights/el-aumento-de-las-emisiones> [última consulta: 16 de junio de 2019].

European Environmental Agency, *The European environment state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*, 2019, disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>

Eurostat, “Renewable Energy Statistics”, 2018, disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics->

explained/index.php/Renewable_energy_statistics [última consulta: 15 de junio de 2019].

Eurostat, "Agri-environmental indicators- greenhouse gas emissions", 2017, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_greenhouse_gas_emissions [última consulta: 18 de junio de 2019].

FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa. "The Paris Agreement on Climate Change and Its Contributions to Progressive Development of International Law and the Consequences Arising from the Withdrawal of the United States," *Revista Española de Derecho Internacional* 70, no. 1, January - June 2018, pp. 23-52

FERNÁNDEZ EGEA, R., "The Flexible Mechanisms to Combat Climate Change: A Critical View of their Legitimacy", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. II, nº 2, 2011, pp. 1-39.

FERNÁNDEZ EGEA, R. y SÍNDICO, F., "El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿líder en la política climática global?", *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, n. 14, 2007, pp. 1-13.

FERNÁNDEZ EGEA, R. y SIMOU, S., "Litigación climática en España: posibilidades y límites", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 328, marzo (2019), pp. 164-167.

GILBERTSON, T. y REYES, O., "Carbon Trading. How it works and why it fails", *Critical Currents*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, vol. 7, 2009.

Global Commission on Adaptation, *Adapta now: a global call for leadership on climate resilience*, GCA, 2018, disponible en: https://cdn.gca.org/assets/2019-09/GlobalCommission_Report_FINAL.pdf#page=14

HART, K.; ALLEN, B.; KEENLEYSIDE, C.; NANNI, S.; MARÉCHAL, A.; PAQUEL, K.; NESBIT, M.; ZIEMANN, J., *The consequences of climate change for EU agriculture, follow-up to the COP 21-UN Paris Climate Change Conference*, European Parliament, 2017, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585914/IPOL_STU\(2017\)585914_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585914/IPOL_STU(2017)585914_EN.pdf)

IPCC, *Cambio climático 2014: Informe de Síntesis, Quinto Informe de Evaluación*. IPCC, Ginebra, Suiza, 2014.

IPCC, *Calentamiento global de 1,5°C. Informe especial sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza*, IPCC, Ginebra, Suiza, 2019, disponible en https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report1.5-SPM_es.pdf

IPES, *Towards a common food policy for the European Union the policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe*, 2019, disponible en: http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CFP_FullReport.pdf

INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES (IPBES), “Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services”, IPBES secretariat, Bonn, Germany, 2019, disponible en: <https://ipbes.net/global-assessment>.

MARCU Andrei *et al.*, “The EU’s NDC after the Talanoa Dialogue”, 21 January 2019, p. 5, disponible en: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/60628/RSCAS_FSR_RR_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Pack premium o pack básico ¿Ordenamiento ambiental dual?”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 38, 2017, pp. 297-325.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas”, InDret, 2019, pp. 1-29, disponible en: <http://www.indret.com/pdf/1480.pdf> [última consulta: 27 de julio de 2019].

OBERTHUR, Sebastian, GROEN, L., “Explaining goal achievement in international negotiations: the EU and the Paris Agreement on climate change”, *Journal of European Public Policy*, vol. 25(5), 2018, pp. 708-727, DOI: 10.1080/13501763.2017.1291708.

OBERTHÜR, Sebastian, ROCHE, Claire Kelly, “EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges”, *The International Spectator*, 43:3, 2008, pp. 35-50.

Parlamento Europeo, “Motion for Resolution on the 2018 UN Climate Change Conference in Katowice, Poland (COP24) (2018/2598(RSP))”.

Parlamento Europeo, “Cambio climático. Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2019, sobre el cambio climático – una visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra de conformidad con el Acuerdo de París (2019/2582(RSP)), P8_TA(2019)0217, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0217_ES.pdf?redirect [última consulta: 15 de junio de 2019].

PAREJO NAVAJAS, Teresa, “Mecanismos de lucha contra el cambio climático en un mercado europeo sostenible”, *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 20, 2010, p. 13

PUNTES COCIÑA, Beltrán, “Las ciudades como actores legitimados para controlar la legalidad de los actos reglamentarios de la Unión Europea en materia de calidad del aire”, Comunicación presentada en el Congreso Anual de la AEPDA de 2019, disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-2162-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-XIV-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>

RODRÍGUEZ, A. “España cumple con Kioto un año después”, IMF Blog de Energías Renovables, 21 de enero de 2015, disponible en: <https://www.imf-formation.com/blog/energias-renovables/noticias/espana-cumple-con-kioto-un-ano-despues/>

TEG (2019). *Proposal for an EU green bond standard*. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard_en.pdf [última consulta: 5 de julio de 2019].

Technical Expert Group on Sustainable Finance, *Taxonomy Technical Report*, 2019, p. 325, disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-taxonomy_en.pdf [última consulta: 12 de junio de 2019].

TERLOUW, Wouter, BLOK, Kornelis & KLESSMANN, Corinna, "A Step Closer to Paris. The 35% Renewable Energy and 35% Energy Efficiency Targets Voted for by the European Parliament Enable Greenhouse Gas Emission Reductions of 50% in 2030", 2018, disponible en: <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/A%20Step%20Closer%20To%20Paris.pdf> [última consulta: 15 de junio de 2019].

TREIBER, M., "Clean Development Mechanism: A Symbolic Action?", *UMB Student Journal of International Environment and Development Studies*, vol. 1, 2011, disponible en: http://www.umb.no/noragric/artikkel/umb-student-journal-of-international-environment-and-development-studies-launchednts/190618-sustainable-finance-teg-report-taxonomy_en.pdf

TRIBUNAL DE CUENTAS, *La lucha contra la desertificación en la UE: una amenaza creciente contra la que se debe actuar más intensamente*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, pp. 70, 2018, disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_33/SR_DESERTIFICACION_ES.pdf [última consulta: 20 de junio de 2019].

UNEP, *Emissions Gap Report 2018*. United Nations Environment Programme, 2018, disponible en: http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018_FullReport_EN.pdf [última consulta: 15 de junio de 2019].

VAN ASSELT, H., "Emissions trading: the enthusiastic adoption of an alien instrument?", en JORDAN, A., et al. (eds.) *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, 2010, pp. 125 -144.

VERDÚ BAEZA, Jesús, "Cambio Climático y la Unión Europea: desde el liderazgo al riesgo de la irrelevancia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, mayo/agosto, 2013, pp. 659-687.

VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola, *La contribución al desarrollo sostenible del mecanismo para un desarrollo limpio*, Tesis Doctoral, Universitat Rovira i Virgili, 2013, disponible en: <https://www.tdx.cat/handle/10803/129169>

WATTS, Jonathan, "We must not barter the Amazon rainforest for burgers and steaks", *The Guardian*, 2 de julio de 2019, disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/commentisfree/2019/jul/02/barter-amazon-rainforest-burgers-steaks-brazil> [última consulta: 10 de julio de 2019].

YABAR STERLING, Ana "Los mecanismos de flexibilidad de Kioto, otros instrumentos de lucha contra el cambio climático y su aplicación en la Unión Europea", *Observatorio Medioambiental*, n. 4, 2001, pp. 307-338.