

# **HERRAMIENTAS DE GOBERNANZA CLIMÁTICA EN EL MARCO LEGAL ESPAÑOL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

CLIMATE GOVERNANCE TOOLS IN THE SPANISH LEGAL FRAMEWORK ON CLIMATE CHANGE AND ENERGY TRANSITION

Eva M<sup>a</sup> Noguera Gil  
Universidad de Alicante

José Esteban Lorente Muñoz  
Universidad Miguel Hernández

## **Resumen**

La necesidad de cambio del actual modelo energético ha conducido a la elaboración de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética en España y la Ley Europea del Clima, como el marco legal para transformar las bases que sustentan nuestro sistema socioeconómico.

Esta comunicación analiza el recorrido normativo de esta legislación, los entresijos institucionales, de gobernanza y los retos que ha de afrontar la agenda política en el abordaje de las políticas proambientales de conversión energética.

## **Palabras clave**

cambio climático, descarbonización, gobernanza, transición energética

## **Abstract**

The need to change the current energy model has led to the development of the Law on Climate Change and Energy Transition in Spain and the European Climate Law, as the legal framework to transform the bases that sustain our socioeconomic system.

This communication analyzes the regulatory path of this legislation, the institutional and governance intricacies and the challenges faced by the political agenda in addressing pro-environmental energy conversion policies.

## **Keywords**

climate change, decarbonization, governance, energy transition

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más relevantes que ocupan hoy día la agenda política mundial, dadas sus trascendentes repercusiones ambientales y socioeconómicas, proviene de la evidencia constatada y consensuada por la comunidad científica global acerca del cambio climático<sup>1</sup>. Un cambio propiciado por el calentamiento global que producen las incesantes emisiones de gases de efecto invernadero procedentes principalmente de las actividades que integran el modelo socio-económico dominante<sup>2</sup>, las cuales requieren ingentes consumos de energías fósiles.

En efecto, energía y cambio climático conforman un estrecho vínculo, de tal modo que transitar con determinación hacia fuentes de energías más limpias y renovables se hace hoy tan necesario como improrrogable.

Esta realidad climática global legitima un armonizado abordaje en la búsqueda de soluciones que frenen su evolución y mitiguen sus efectos, lo cual requiere acometer un complejo y continuo proceso de negociaciones y decisiones multilaterales en el que están involucrados diversidad de actores<sup>3</sup>; es lo que se ha dado en llamar gobernanza climática, crucial para la eficacia en la lucha del cambio climático.

Esta gobernanza que aborda la crisis climática mundial tiene, además, que actuar en un contexto, hoy histórico, de crisis global por la pandemia de COVID-19 que ha derivado en una inestabilidad socioeconómica y sanitaria de gran envergadura.

Es evidente que la complejidad medioambiental no entiende de fronteras territoriales por lo que las soluciones parciales son insuficientes. En consecuencia, ha de contemplarse un enfoque interdisciplinar en todas las fases de la política pública que trascienda sobre el conjunto de los actores sociales. Además, en su dimensión técnica, la eficacia de las políticas medioambientales depende de conocimiento experto, de tal modo que éstas deben ser informadas y evaluadas científicamente. No obstante, la participación y juicio ciudadano aportan a la decisión legitimidad y a la vez plantea la cuestión de cómo articular una política ambiental que sea democrática y eficaz. Precisamos, pues, de un modelo de decisión que equilibre convenientemente el peso de ambas formas de conocimiento; tarea ésta pendiente en la gobernanza democrática (Arias y Valencia, 2004).

---

<sup>1</sup> Así se desprende de manera reiterada de las conclusiones de los informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Clima (en inglés, IPCC) que afirman que las concentraciones de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) localizadas en la atmósfera son responsables del aumento de la temperatura media global que en 2020 ha alcanzado un nivel récord, siendo la causa de este fenómeno las actividades producidas por el ser humano.

<sup>2</sup>“El calentamiento causado por las emisiones antropógenas desde el período preindustrial hasta la actualidad durará de siglos a milenios y seguirá causando nuevos cambios a largo plazo en el sistema climático”, según el Informe del (IPCC) para responsables de políticas de 2019.

<sup>3</sup> Los actores son públicos, del sector privado, empresarial, sociedad civil.

En todo caso, el reto es enorme dada la diversidad de actores que participan en los mecanismos de gobernanza y los que van a dar forma con sus decisiones a políticas efectivas y herramientas útiles para hacer frente a los desafíos climáticos presentes y futuros.

Sin embargo, ante la ardua tarea de gobernar el clima, más que nunca es fundamental la combinación entre el multilateralismo de las Naciones Unidas, relacionado con los Estados y sus gobiernos, representando una gobernanza global y una gobernanza multinivel, ejercida de manera participativa por una pluralidad de actores que tienen su punta de lanza en la representación gubernamental. Todo ello en una situación de lábil gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad del desempeño de un poder coordinado.

Si bien la lucha contra el cambio climático requiere de respuestas y resultados globales para avanzar, acordes a los objetivos del Acuerdo de París<sup>4</sup>, Europa está dispuesta a posicionarse líder en esta transición hacia la descarbonización de la economía, por lo que se ha ido haciendo con una ambiciosa legislación en materia de acción climática que sienta las bases para una nueva transformación energética, la cual trasciende a multitud de sectores, se anticipa a las nuevas demandas y genera oportunidades e industrias innovadoras desde una perspectiva ecológica e impregnada de valores europeos con el firme convencimiento de alcanzar la neutralidad climática a mediados de siglo. En idéntica línea, España encuentra elementos que pueden ofrecer una posición de liderazgo en el entorno europeo. En cumplimiento con sus compromisos comunitarios e internacionales, se ha dotado de una serie de instrumentos estratégicos y de planificación a medio y largo plazo, los cuales quedan reforzados con la entrada en vigor de la reciente Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética<sup>5</sup>.

La visión estratégica española se enfoca en aportar credibilidad al cumplir el compromiso climático y al aprovechar las oportunidades industriales que ofrece la transición energética. Este año 2021 será clave en la integración de los preceptivos instrumentos, tanto a medio (2030) como a largo plazo (2050). En este cambio estructural, que abarcará numerosos ciclos políticos y económicos, el seguimiento de las metas que plantean estos instrumentos se llevará a cabo gracias a un sistema integrado de gobernanza que fomentará la implicación y el apoyo de la ciudadanía a través del ejercicio de la transparencia. El apoyo social, político y empresarial que se

---

<sup>4</sup> El Acuerdo de París se adoptó en la COP21 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático el 12 de diciembre de 2015 en París. Las Partes se comprometieron en esta Conferencia, con carácter jurídicamente vinculante, a participar en las reducciones globales de gases de efecto invernadero (GEI) para alcanzar el apremiante objetivo de evitar que el incremento de la temperatura media global del planeta supere los 2°C respecto a los niveles preindustriales y también a promover mayor impulso en los esfuerzos para hacer posible que no supere los 1,5°C. El Acuerdo incluye un ciclo de revisión cada 5 años que ha de garantizar un progresivo aumento de la ambición.

<sup>5</sup> La Ley 7/2021, de 20 de mayo de Cambio Climático y Transición Energética, en vigor desde el 21 de mayo de 2021, tiene por objeto asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, transitar hacia una economía circular que facilite la descarbonización de la economía española, promover la adaptación a los impactos del cambio climático e implantar un modelo de desarrollo sostenible en consonancia con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

genere en esta nueva revolución industrial será decisivo para el éxito de la transformación. El consenso será fundamental.

En este recorrido, el camino no está exento de dificultades. El reto climático es colosal, pues, los Estados, ocupados en la defensa de sus propios intereses, deben ahora unir sus esfuerzos con celeridad en la protección de los bienes comunes a toda la Humanidad antes de atisbar el punto de no retorno.

Este trabajo estructura su análisis en torno a cuatro bloques. Para empezar recorre la trayectoria normativa internacional y comunitaria en materia de clima, la cual se ha sustanciado en la aprobación de la Ley española de Cambio Climático y Transición Energética. Seguidamente revisa el proceso de gobernanza que se articula en torno a ella para finalmente gestionar su puesta en práctica, destacando algunas de las herramientas más eficientes para afrontar los nuevos retos climáticos de la agenda política.

En el tercer epígrafe se destaca una de las herramientas más poderosas para avanzar en la acción climática, y en general en la acción ambiental, como es la educación, entendida no sólo como formación sino también como información. Téngase en cuenta el hiper-conectado mundo afectado de infodemia y bulos en el que nos encontramos y los riesgos que ello acarrea, ya no sólo medioambientales sino también para la democracia. Ello puede dificultar el éxito de una gobernanza efectiva al perturbar el enfoque de los objetivos a gestionar.

Por último se señalan algunos de los retos a los que deberá hacer frente la agenda política y finalmente concluyen unas reflexiones.

La metodología utilizada está basada íntegramente en fuentes documentales y normativas.

## VII. REFERENCIAS

Abellán- López, M. A. (2021). El cambio climático: negacionismo, escepticismo y desinformación. *Tabula Rasa*, 37, 283-301. <https://doi.org/10.25058/20112742.n37.13>

Arias Maldonado, M & Valencia Sáinz, A. (2004). Claves de la emergente política medioambiental española: sostenibilidad, gobernanza y europeización, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, (28-29), 23–39. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi28-29.359>

Barboza, P. & Alexander, E. (2013). Resiliencia y panarquía: claves para enfrentar la adversidad en sistemas sociales, *Multiciencias*, 13 (1), 23-29.

Billi, M., Delgado, V., et al. (2020). Gobernanza policéntrica para la resiliencia al cambio climático: análisis legislativo comparado y Ley Marco de Cambio Climático en Chile. *Estudios Públicos*, 160, 7-53. <https://doi.org/10.38178/07183089/1028191015>.

Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 1ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Dávalos González, J. (2020). La agenda climática global en las ciudades latinoamericanas. Actores no estatales y gobiernos subnacionales en acción. *Análisis Carolina*, 18.

Demares, M. (2016). La importancia de la gobernanza climática global y de la vigésimo primera Conferencia de las Partes en la lucha contra el Cambio Climático, *Observatorio Medioambiental*, 19, 55-69.

Evans, N. & Duwe, M. (2021). Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies, Ecologic Institute, Berlín; IDDRI, París. <https://www.ecologic.eu/18093>.

Foyer, J. & Morena, E. (2016). Une recherche collaborative pour analyser la conférence Paris Climat 2015: le projet ClimaCOP. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01286709>.

Foyer, J. (2016). Schismes avec le réel et autres névroses : discussion de l'ouvrage « Gouverner le climat ? » de Stefan Aykut et Amy Dahan, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Débats et Perspectives,; <http://vertigo.revues.org/17216> ; DOI : 10.4000/vertigo.17216

García, E. (2018). La transición ecológica: definición y trayectorias complejas. *Ambienta*, 125, 86-100. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6950389>.

Gutiérrez Castillo, V.L. (2015). La ordenación del espacio marítimo y la gobernanza sostenible en la Unión Europea, *Revista General de Derecho Europeo*, 35. <https://www.researchgate.net/publication/306091921>.

- Harris, J., Reveco, C, Guerra, F. (2016). Gobernanza climática y respuestas locales al cambio climático. Comparación de Estudios de Casos para Ciudades de la Alianza del Pacífico. <https://www.kas.de/es/web/energie-klima-lateinamerika/einzeltitel/-/content/gobernanza-climatica-y-respuestas-locales-al-cambio-climatico-> .
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo público. Origen, definición e implicación del concepto en Colombia, *Revista Controversia*, 185, 90-105.
- Maalouf, A. (2010). *El desajuste del mundo*, Madrid: Alianza Editorial.
- Morton, T. (2019). *Ecología Oscura. Sobre la coexistencia futura*, Barcelona: Paidós.
- Pallarés Serrano, A. (2020). Análisis del proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11 (1), 1-42. <https://doi.org/10.17345/rcda2725>
- Rosa Moreno, J. (2020). Requerimientos sectoriales del nuevo marco europeo de la energía renovable. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 103.
- Sanz, M.J. y Galán, E. (eds), (2020). Impactos y riesgos derivados del cambio climático en España. Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Madrid.
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad ¿otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común*, Barcelona: Icaria.
- Taibo, C. (2009). *En defensa del decrecimiento. Sobre capitalismo, crisis y barbarie*, Madrid: Catarata.
- Tirole, J. (2018). *La economía del bien común*, Barcelona: Penguin Random House.
- Trucco, I. (2012). Gobernanza y escalas como metáforas de lo social. Una indagación crítica de sus fundamentos. *Revista DAAPGE*, 19, 99-138.
- Turiel, A. (2021). *Petrocalipsis. Crisis energética global y cómo (no) la vamos a solucionar*, 4ª ed, Madrid: Alfabeto.
- Urquiza, A., Amigo, C., et al. (2019). Gobernanza policéntrica y problemas ambientales en el siglo XXI: desafíos de coordinación social para la distribución de recursos hídricos en Chile. *Persona y Sociedad*, 33 (1), 133-160.