

Tres razones para ser ambiciosos en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética

Lara Lázaro | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @lazarotouza 

La ratificación del Acuerdo de París por parte de España –habiéndose comprometido el gobierno a desarrollar una Ley de Cambio Climático y Transición Energética–, las oportunidades que ofrece una transición energética gradual y ordenada, y la demanda ciudadana, son tres razones de peso para aprobar un texto ambicioso alineado con nuestros compromisos climáticos internacionales.

(1) Compromiso internacional y litigación por inacción

Desde 1994 las iniciativas legislativas y ejecutivas adoptadas a nivel mundial en materia de cambio climático se han multiplicado por 20.¹ En la actualidad contamos con más de 1.300 legislaciones a nivel mundial que muestran una preocupación creciente por los efectos del cambio climático. El Acuerdo de París implicará (previsiblemente) un aumento de la legislación climática internacional. Esto es así porque hay países que se comprometieron en París a aprobar leyes climáticas. Desde los años 90 del siglo pasado ha habido también un aumento significativo en los casos de litigación climática a nivel mundial, y se espera que las mejoras en la ciencia de la atribución^{2,3} puedan suponer un aumento de la misma. La inacción climática podría llevar a los tribunales a empresas y a gobiernos que no se alineen con los objetivos del Acuerdo de París.⁴

¿Cómo afecta lo anterior a España? A principios de 2017 España ratificó el Acuerdo de París. Un acuerdo que tiene como objetivos limitar el aumento de las temperaturas medias globales muy por debajo de 2°C en relación con la era preindustrial, y hacer esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5°C. Un acuerdo que, además, se propone lograr emisiones netas de carbono cero en la segunda mitad de siglo. Es decir, lograr un equilibrio entre las emisiones y la absorción de las mismas.

El cumplimiento de nuestro compromiso climático internacional supondrá alinear con el Acuerdo de París la esperada Ley de Cambio Climático y Transición Energética que

¹ A. Averchenkova, S. Fankhauser y M. Nachmany (2018), *Trends in Climate Legislation*, Edward Elgar, Cheltenham.

² La ciencia de la atribución es aquella que analiza la variación en la probabilidad y en la gravedad de los fenómenos meteorológicos debido al cambio climático de origen antropogénico, asignándole un grado de confianza estadística. Véase S. Marjanac, L. Patton y J. Thornton (2017), "Acts of God, human influence and litigation", *Nature Geoscience*, nº 10, pp. 616-619.

³ National Academy of Sciences, Engineering and Medicine (2016), "Attribution of Extreme Weather Events in the Context of Climate Change", Committee on Extreme Weather Events and Climate Change Attribution Board on Atmospheric Sciences and Climate, Division on Earth and Life Studies.

⁴ H. Covington, J. Thornton y C. Hepburn (2016), "Shareholders must vote for climate-change mitigation", *Nature*, nº 530, p. 156.

España se comprometió a aprobar antes del fin de la presente legislatura. Así, el objetivo de limitación de las temperaturas medias globales y el objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono deberían estar en las leyes que, como la española, se están desarrollando o actualizando. Otros países ya están incluyendo el objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono en sus legislaciones marco de cambio climático. Buen ejemplo de ello es Suecia, el primer país que ha incluido el objetivo de ser neutral en carbono en 2045. Otros países que ya han incluido el objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono (*net zero carbon*) son Francia, Islandia y Nueva Zelanda.

Por otro lado, el Acuerdo de París exhorta a los países a tomar acción de acuerdo con la mejor información científica disponible. El Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC en sus siglas en inglés) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), entre otras instituciones, proporcionan información para el desarrollo de las negociaciones climáticas internacionales. Además, desde hace más de una década vienen operando a nivel nacional instituciones científicas independientes que asesoran a los gobiernos en sus objetivos de descarbonización. Por ejemplo, el Comité de Cambio Climático del Reino Unido propone objetivos de reducción de emisiones al gobierno,⁵ informa sobre el progreso en el cumplimiento de los objetivos, analiza los riesgos derivados del cambio climático y propone estrategias de adaptación. Los instrumentos de cumplimiento de dichos objetivos se determinan a nivel político.

Si bien España no tiene una generalizada tradición en el desarrollo de este tipo de instituciones independientes, la creación en España de un comité similar al Comité de Cambio Climático del Reino Unido (con dotación presupuestaria suficiente para llevar a cabo su tarea y al que el gobierno esté obligado a responder), sería de utilidad en la formulación de estrategias de descarbonización alineadas con la ciencia y que minimicen la politización de los objetivos de descarbonización.

(2) Oportunidades de la acción y riesgos en la inacción

Decían Joseph Stiglitz y Nicholas Stern cuando presentaban el informe del Panel de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono que la economía del siglo XXI será una economía hipocarbónica, más dinámica e innovadora. Invitaban, por tanto, a plantearnos el lugar que queremos ocupar en esta economía y los riesgos de quedarnos atrás en la sexta ola de innovación.⁶ Una ola que se caracteriza por ser la de la sostenibilidad, la eficiencia en el uso de los recursos, la biomimetización en el diseño de bienes y servicios (para lograr implementar un modelo de desarrollo basado en la economía circular), y el desarrollo de las energías renovables, entre otros.

Más que un acuerdo climático, el Acuerdo de París, la legislación climática que lo desarrolle y, en general, la transición hacia una economía de menores emisiones son

⁵ Los presupuestos quinquenales de carbono son aprobados con mucha antelación para evitar el cortoplacismo que dicta el ciclo político.

⁶ S. Nair y H. Paulose (2013), "Emergence of green business models: the case of algae biofuel for aviation", *Energy Policy*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2013.10.034i>.

(cont.)

los elementos de un cambio de modelo económico sin precedentes desde la Revolución Industrial... si actuamos con decisión y celeridad.⁷ Un cambio que beneficiará a los países y empresas con menos exposición al riesgo de carbono y que gestionen la transición hipocarbónica de manera gradual y ordenada.

En España, un número elevado de empresas, reconocen las oportunidades de la transición hacia una economía hipocarbónica. En un manifiesto publicado recientemente, 32 de las empresas⁸ pertenecientes al Grupo Español de Crecimiento Verde (GECV) piden al gobierno que apruebe sin dilación una Ley de Cambio Climático y Transición Energética ambiciosa. Piden una fiscalidad que observe el principio del que contamina paga, al tiempo que se eliminan gradualmente los subsidios a los combustibles fósiles. Piden asimismo objetivos de descarbonización a 2030 y 2050 que proporcionen certidumbre a los inversores y que estén alineados con el Acuerdo de París. Reclaman un órgano independiente, que podría asemejarse al Comité de Cambio Climático del Reino Unido, para garantizar el cumplimiento de los compromisos climáticos. Además, las empresas firmantes piden una alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos, estableciendo medidas de transparencia relativas a la exposición al riesgo de carbono del sector privado.

Tanto la adopción de las recomendaciones *Task Force on Climate-related Financial Disclosures, TCFD*,⁹ como la adaptación al contexto económico español del artículo 173 de la ley francesa para la transición energética en la futura Ley de Cambio Climático y Transición Energética, facilitarían la reorientación de los flujos financieros hacia inversiones bajas en carbono. El recientemente publicado Plan de Acción de la Comisión Europea para una economía más ecológica y más limpia va en este mismo sentido. Con el cuádruple objetivo de reorientar los flujos de capital hacia inversiones sostenibles, integrar la sostenibilidad en la gestión de riesgos, aumentar la transparencia y fomentar las decisiones a largo plazo, la comisión se plantea llevar a cabo diversas acciones, como por ejemplo: (a) desarrollar una taxonomía de activos y proyectos sostenibles; (b) elaborar etiquetas de productos financieros verdes; (c) clarificar las obligaciones de los inversores y de los gestores de activos; y (d) incorporar las consideraciones relativas a la sostenibilidad de los proyectos en los requisitos prudenciales. Para ello, se está considerando el uso de factores de apoyo verde (*Green Supporting Factor*) o el uso de factores de penalización (*Brown Penalising Factor*), entre otros.

⁷ Téngase en cuenta que el presupuesto de carbono (que son las toneladas de gases de efecto invernadero que se pueden emitir para cumplir con los objetivos climáticos) para limitar el aumento medio de la temperatura global a 1,5°C con respecto a la era preindustrial oscila entre las 490GtCO₂ y las 640GtCO₂. Un presupuesto que se agotaría en menos de 20 años si los niveles de emisión fuesen los de 2015, según el primer borrador del resumen para decisores políticos del informe especial del IPCC sobre los impactos de un aumento de las temperaturas de 1,5°C.

⁸ Las 32 empresas firmantes del manifiesto son: ABERTIS, ACCIONA, ASOCIACIÓN FORESTAL DE SORIA, BANKIA, BBVA, CLIMATE STRATEGY, CONTAZARA, ECOACSA, ECOALF, ECOEMBRES, ECOTERRAE, ENDESA, EULEN, FERROVIAL, FRATERNIDAD-MUPRESA, IBERDROLA, IKEA, INCLAM, INECO, LAFARGEHOLCIM, LOGISTA, MAPFRE, NH HOTEL GROUP, OHL, REE, SICASOFT SOLUTIONS, SIEMENS GAMESA, SINCE02, SUST4IN, TEIMAS, TELEFÓNICA y WILLIS TOWERS WATSON.

⁹ Que es el grupo de trabajo sobre comunicación financiera y cambio climático del Consejo de Estabilidad Financiera del G20.

(cont.)

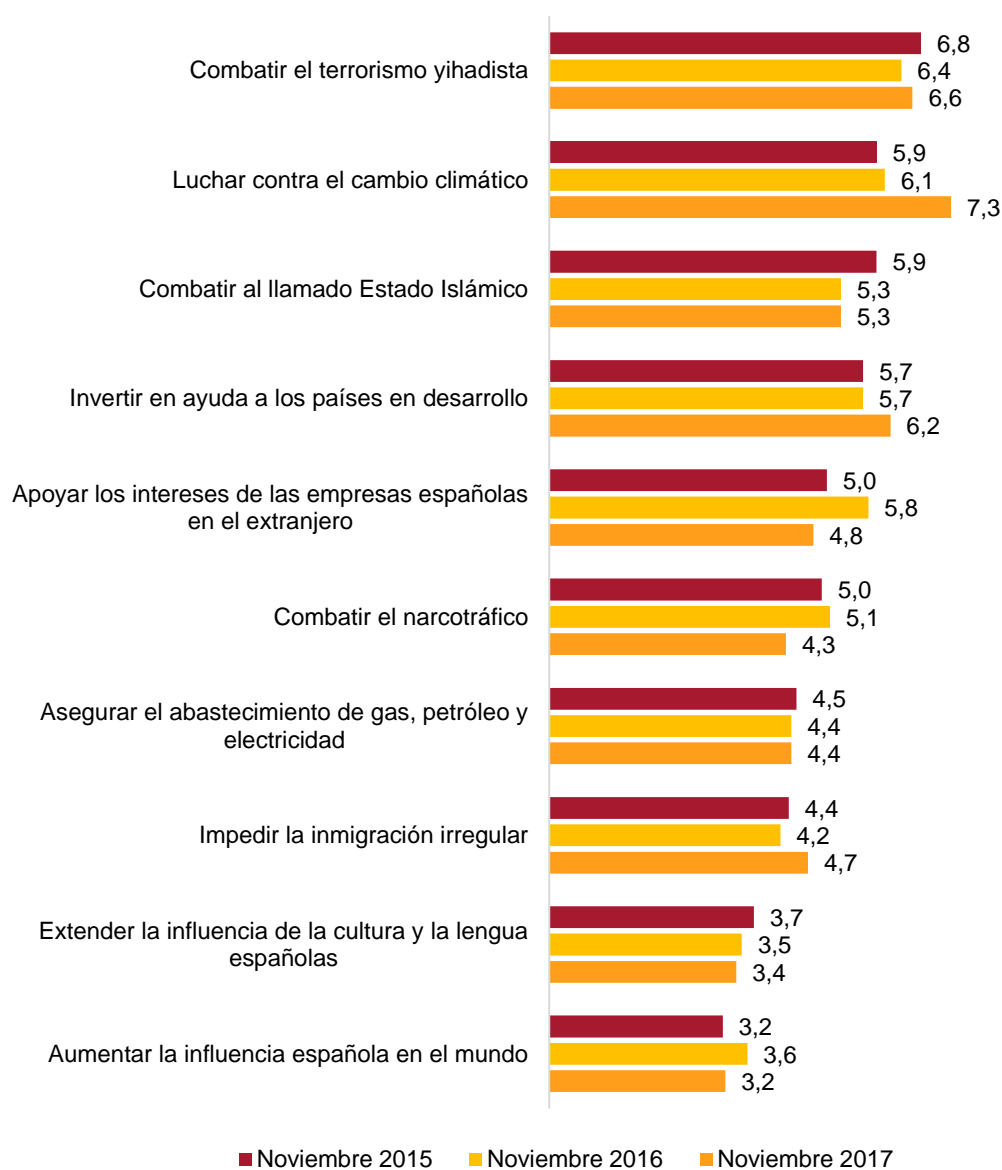
(3) La demanda ciudadana

Por último, y quizá de relevancia política en las elecciones municipales, autonómicas y europeas de 2019, la preocupación por el cambio climático cotiza al alza, siendo percibido a nivel mundial, europeo y español, como una de las mayores amenazas para el mundo. Además, tal como revela el análisis del Real Instituto Elcano (2017), el cambio climático es la segunda prioridad en materia de política exterior para alemanes, franceses y estadounidenses, tras combatir el terrorismo internacional. Para los encuestados españoles, el cambio climático es la primera prioridad en materia de política exterior, sobrepasando la lucha contra el terrorismo yihadista (Real Instituto Elcano, 2018).¹⁰

Los tres gráficos que se muestran a continuación ilustran el desglose de las prioridades de política exterior de los españoles entre noviembre de 2015, justo antes de la COP21 de París y noviembre de 2017 (Figura 1), para distintos tramos de edad en 2017 (Figura 2) y distintas ideologías en 2017 (Figura 3).

¹⁰ Téngase en cuenta, sin embargo, que históricamente las preocupaciones ambientales aparecen en el barómetro del CIS con poca relevancia. Una de las razones de esta aparente discrepancia entre los datos del CIS y de los análisis de Pew (Poushter y Manevich, 2017), de la Comisión Europea (Eurobarómetro) y del Real instituto Elcano es que las encuestas citadas preguntan sobre “amenazas para el mundo” (Eurobarómetro), “amenazas para el país del entrevistado” (Pew), o “prioridades en materia de política exterior” (Real Instituto Elcano). El CIS, sin embargo, pregunta por los “tres principales problemas para España en la actualidad”, entre los cuales destacan el paro, la corrupción, los políticos y la sanidad, entre otros.

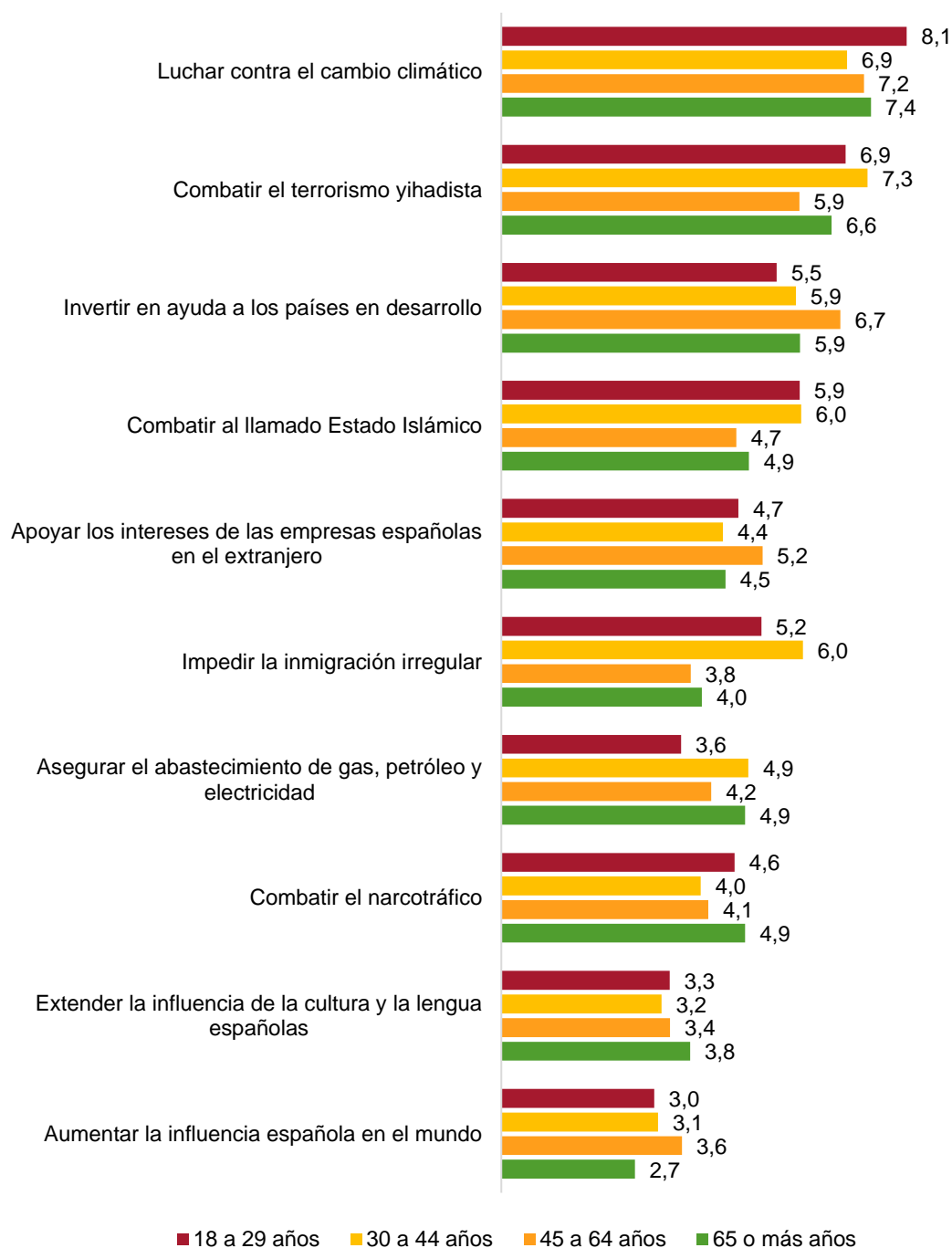
Figura 1. Evolución de las prioridades de política exterior para los españoles (2015-2017). Valores de 0 a 10. Índice ponderado.



Fuente: Real Instituto Elcano (2018, p. 15).

Como se observa en la Figura 1, el cambio climático como prioridad en materia de política exterior crece en relevancia para los españoles de manera continuada entre 2015 y 2017, un año especialmente negativo en lo relativo a eventos climáticos extremos.

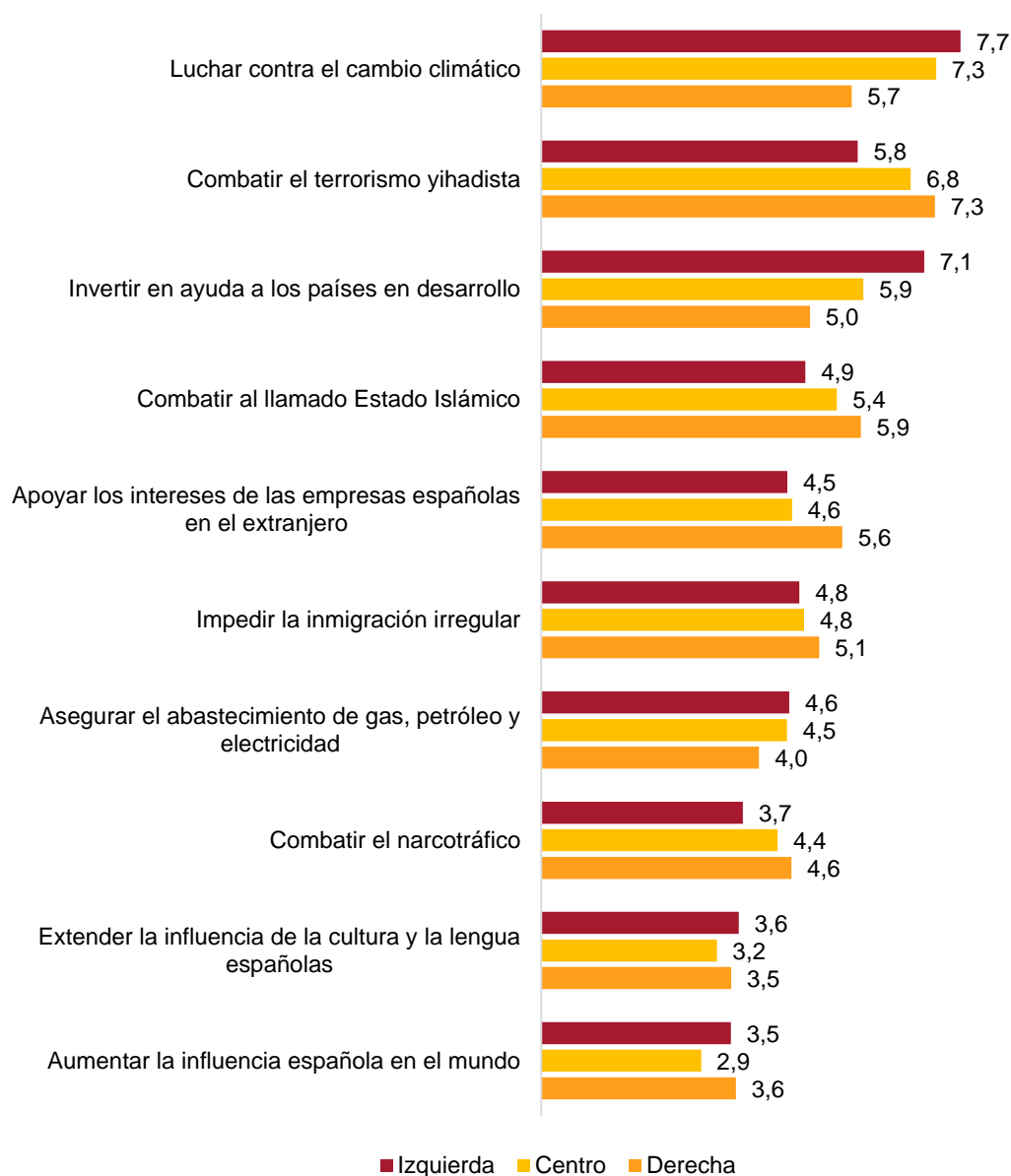
Figura 2. Prioridades de política exterior para los españoles por grupos de edad (2017). Valores de 0 a 10. Índice ponderado.



Fuente: Real Instituto Elcano (2018, p. 17).

La Figura 2 indica que para todos los grupos de edad la lucha contra el cambio climático es la primera prioridad en materia de política exterior, salvo para el grupo de encuestados de 30 a 44 años, para el cual combatir el cambio climático es la segunda prioridad tras combatir el terrorismo yihadista.

Figura 3. Prioridades de política exterior para los españoles por ideología (2017). Valores de 0 a 10. Índice ponderado.



Fuente: Real Instituto Elcano (2018, p. 19).

Los datos de la Figura 3 indican que tanto para los votantes de centro como para los votantes de izquierda, la lucha contra el cambio climático es la primera prioridad en materia de política exterior. Para los votantes de derecha luchar contra el cambio climático es la tercera prioridad en materia de política exterior.¹¹ En resumen, la ciudadanía está muy preocupada con el cambio climático como amenaza global y demanda que la política exterior se ocupe del cambio climático de manera prioritaria.

¹¹ Tras combatir el terrorismo yihadista y combatir el autodenominado Estado Islámico.

Así pues, para ser un socio creíble, que cumple con los compromisos adquiridos en la escena climática internacional, que aprovecha las oportunidades que ofrece la economía hipocarbónica, que da respuesta a la preocupación empresarial y ciudadana por el cambio climático, y a la demanda de priorizar la lucha contra el cambio climático en nuestra política exterior, debemos aprobar cuanto antes la anunciada Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Una ley que debe estar alineada con el Acuerdo de París. Ni más, ni menos.