



MECANISMOS DE CONSULTA, PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN PARA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE CAMBIO CLIMÁTICO¹

Ana Yábar Sterling

Catedrático de Economía Aplicada (UCM)
Directora del Instituto de Ciencias Ambientales (UCM)
Presidenta de IHDP-España
ayabar@der.ucm.es

Recibido: 2 de octubre de 2006

Aceptado: 13 de noviembre de 2006

RESUMEN

El artículo se dedica a analizar los diferentes mecanismos de consulta, participación social y cooperación creados en España por las administraciones públicas, en el ámbito del cambio climático, con el fin de extraer conclusiones relativas al servicio que aquellos prestan al objetivo de potenciar la eficacia de las políticas y medidas de mitigación y adaptación al citado problema ambiental global y, asimismo, a la generación de una *Estrategia Española de Cambio Climático*.

El modelo convencional de desarrollo económico y la demanda social, como fuerza motriz de las estrategias, políticas y medidas frente al cambio climático de las administraciones públicas, constituyen el marco conceptual del tema desarrollado. Se citan las principales normas internacionales, comunitarias y nacionales vigentes sobre información y sensibilización del público, así como las actuaciones principales llevadas a cabo en estos ámbitos, desde el Ministerio de Medio Ambiente. Entre las conclusiones destaca la relativa a la conveniencia de contar con un Programa Nacional de educación y sensibilización pública en materia de cambio climático que sirva al objetivo principal de mitigación/adaptación y a las exigencias del principio coste-eficacia de las actuaciones del sector público español frente al cambio climático.

Palabras clave: Cambio Climático; participación social; políticas y medidas coste-eficaces.

MECHANISMS OF CONSULTATION, PARTICIPATION AND COOPERATION FOR AN STRATEGY OF CLIMATE CHANGE IN SPAIN

ABSTRACT

The article is dedicated to analyze the mechanisms, bodies and institutions created by the public administrations –mainly on the scope of the Spanish Ministry of Environment- to implement and develop appropriate social participation and cooperation processes to implement climate change policies and measures with the purpose of

¹ El presente artículo se deriva y enmarca en el Proyecto de Investigación REN2002-02557 (MITEMES), del Plan Nacional I+D+i, financiado por la CICYT-Ministerio de Educación y Ciencia de España.

drawing conclusions on its ability to harness its effectiveness to reach mitigation and adaptation objectives and, also, to enhance the *Spanish strategy of Climate Change*.

The conventional economic development paradigm and a dominant social demand for public climate change policies nowadays are identified as the two main driving forces for those processes. Also, the normative framework in the EU and Spain for environmental information public accessibility and the UNFCCC requirements - article 6- are mentioned to evaluate their implication in the outcomes. The concluding chapter emphasizes the need for a National education, training and public awareness Programme for climate change focussing the three public administrations level mitigation and adaptation policies in a cost-effective way.

Keywords: Climate change; social participation; cost-effective policies and measures.

1. INTRODUCCIÓN

Implantar mecanismos de consulta, participación y cooperación en la sociedad y conseguir que funcionen adecuadamente es imprescindible para la eficacia de la futura pero necesaria estrategia española de cambio climático y para hacer viable el cumplimiento de los compromisos internacionales de mitigación que el Estado asumió dentro de la *burbuja europea* y frente al Protocolo de Kyoto, en su primera etapa.

Los entes públicos del Estado español son los responsables principales de su creación y buen funcionamiento y deben tener un papel activo y acertado, en este orden. Desde esta perspectiva, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) es el departamento estatal que se convierte en el principal punto de observación. El trabajo que ahora se presenta trata de demostrar que también tienen grandes implicaciones en este reto las demás administraciones públicas españolas, otros departamentos del Estado y de las CCAA - especialmente los llamados "ministerios económicos" - y las CCLL. También juega un importante rol en este campo, aunque indirecto, el paradigma económico imperante que la sociedad podría alterar en un futuro cercano aunque no tiende a ello, al parecer. Dicha opción alternativa, para poder considerarse como posible, requeriría la presencia de síntomas ciertos de cambio de rumbo económico y social en pro de la sostenibilidad del planeta, ya en la actualidad.

2. LOS COMPROMISOS DE KYOTO Y EL MODELO CONVENCIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO

El concepto de desarrollo económico, al uso en el contexto internacional y también en España, está ligado de forma directa a la combustión de los fósiles y así será, al menos, mientras no se eleve significativamente la participación de las energías renovables en la matriz energética de la mayor parte de los países del mundo y en la matriz energética española.

La aplicación de cada vez mayores cantidades de energía para el logro de los mayores volúmenes de producción presiona sobre las emisiones de GEI y las aumenta en términos absolutos, en mayor o menor medida, aunque la intensidad energética tienda a reducirse en los países desarrollados. En España, la cuestión se agrava relativamente porque *el crecimiento económico de las últimas décadas se ha producido con un aumento de energía por unidad de producto*².

² Plan Nacional de Reformas. Ministerio de Economía, octubre 2005, página 45.

Diferenciar netamente o desvincular el concepto de desarrollo convencional del de crecimiento económico que fue su antecedente más próximo en la teoría, la política y la semántica económica y social, resulta hoy una pretensión imposible. Otro tema diferente es el de la revisión del concepto mismo de desarrollo e, incluso, el de la reinterpretación del término desarrollo sostenible desde los elementos que hasta ahora los sustentan: antropocentrismo, sistema económico organizado sobre el sistema de precios, imperio de la maximización en los procesos de toma de decisión de los agentes económicos, etc. Esta postura, la que pretende aportar un concepto alternativo para el desarrollo cuenta con el apoyo, al menos, de los partidarios de la "economía ecológica" y de la "bioeconomía", cuyas aproximaciones holísticas analíticas sobre el actual modelo de producción y consumo alteran la perspectiva dominante, dando a la naturaleza y a las leyes físicas mayor protagonismo.

Por ello, hasta el momento presente, lograr reducir las emisiones de GEI sin poner en riesgo el modelo de desarrollo convencional se ha convertido en *La Prioridad*. Esta conclusión surge de la misma Convención Marco del Cambio Climático de Naciones Unidas (UNFCCC) y de los países desarrollados aislados u organizados dentro de la UE - España entre ellos -. En el ámbito de la UE, son los documentos principales del Programa Europeo de Cambio Climático (PECC) - generales y sectoriales - los que así lo ponen sistemáticamente de manifiesto; todos ellos se han generado dentro del paradigma del desarrollo convencional, matizado por la pretensión de la sostenibilidad.

En estas circunstancias, cuando se tratan de concretar las estrategias de mitigación de GEI en decisiones políticas internacionales, planes de acción europeos o nacionales o políticas y medidas concretas, no resulta difícil comprender cómo las consideraciones sobre el coste monetario de su adopción y ejecución dominan netamente sobre otros aspectos, en cada contexto específico. Seguidamente se incluyen párrafos extraídos de un documento del PECC³ que resumen bien esta perspectiva:

Se han hecho varios análisis económicos del Protocolo de Kioto y sus implicaciones para la Unión Europea. Los costes totales del cumplimiento del Protocolo de Kioto son inciertos en buena medida y, según las previsiones, podrían situarse entre el 0,06% del PIB para el 2010, siempre que se dé prioridad absoluta a políticas con una buena relación coste eficacia y el 0,3%.

Aunque, hasta la fecha, no se ha hecho una evaluación económica global de las consecuencias de las decisiones de la COP6, todo indica que los costes del cumplimiento del Protocolo podrían ser inferiores a los señalados.... No obstante subsisten y subsistirán muchas incertidumbres dado que es difícil prever a diez años vista la evolución política y económica. Naturalmente, sería muy bien visto en todo el mundo, y especialmente en la Unión Europea, que los Estados Unidos se adhiriesen al Protocolo de Kioto, puesto que reforzaría la efectividad medioambiental del Protocolo de manera considerable y, además, eliminaría efectos competitivos en sectores económicos expuestos a los mercados internacionales.

Tras su lectura, resulta difícil evitar la sensación que se genera acerca de que la lucha contra el cambio climático no se hubiera abordado en la misma Unión Europea – líder de este proceso en el ámbito internacional – de no haber existido estimaciones sobre los bajos costes monetarios de emprenderla.

³ COM/2001 58 final.

3. LA DEMANDA SOCIAL COMO FUERZA MOTRIZ DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

3.1.- Ciencia y sociedad y economía, ante el cambio climático

La mayoría de los expertos coinciden en la consideración de que el conocimiento científico sobre el clima y su evolución ha sido el motor principal de las instituciones (Naciones Unidas, UE y gobiernos nacionales, regionales o locales) frente al problema ambiental global del cambio climático. El IPCC, su primer informe científico de evaluación, emitido en 1990, y subsiguientes – hasta el borrador del Cuarto Informe que está preparándose en la actualidad- han de citarse en una posición preponderante en esta materia.

Sin embargo, puede sostenerse que alguna de las normas internacionales aprobadas de las que mayores efectos beneficiosos se esperan en términos del objetivo de luchar contra el cambio climático, como el Protocolo de Kyoto (en vigor desde 16 de febrero de 2005), hubieran quedado en vía muerta tras el aumento de las discrepancias trasatlánticas, si la demanda social de medidas de respuesta ante este problema global no hubiera sido tan poderosa⁴.

La difusión de estos conocimientos se entiende reconocida por el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, firmada en 1992 junto con la Convención Marco de Naciones Unidas del Cambio Climático (UNFCCC), que garantiza: *Que todos los Estados: a) darán acceso a información sobre el medio ambiente; b) facilitarán la participación en la adopción de decisiones ambientales y c) garantizarán un acceso efectivo a remedios y reparaciones administrativas y jurídicas.* El derecho de los ciudadanos a la información y, también, el de participar en las decisiones para proteger el bien público puro *clima* de cambios perjudiciales fueron reconocidos por dicho Principio, aunque la sociedad en su conjunto se diferenciara según grados de vulnerabilidad ante el cambio climático. En 1992 quedó, pues, al descubierto la escasez o insuficiencia de los procedimientos, modos y mecanismos de la comunidad internacional para enfrentarse y afrontar los retos globales ambientales, económicos y sociales, entre ellos el del cambio climático.

La evidencia científica de la urgencia de abordar el problema del cambio climático contribuyó, por tanto, a revelar la deficiencia general de esquemas de participación social e incluso, la ausencia o reducida disponibilidad de instrumentos para estimularla y de cauces para aprovechar su potencia, en todos los temas de carácter global. Este concreto problema de la humanidad en su conjunto alteró pues, a finales del siglo XX, la manera de enfrentarse a los retos globales económico-sociales y de la organización política e, incluso, al estilo de gobernar (*governanza*).

A medida que transcurría el tiempo, esa nueva sociedad emergente, mejor informada, sensibilizada y más consciente de sus riesgos ante el cambio climático demandaba acciones y, aún sin conocer la trascendencia monetaria individual de sus actitudes, exigía -tácitamente o no- a sus representantes políticos la aplicación de principios ambientales ya clásicos como el de *precaución, quien contamina, paga y corrección en la fuente.* Además, la mayor parte de esa sociedad asumía el enfoque multilateral ante este problema ambiental global como preferible a las acciones aisladas y

⁴ RUBIO DE URQUÍA, J: "Cambio Climático más allá de Kioto. Elementos para un debate", MMA, Madrid 2006, pags 47 y ss. Especialmente se hace referencia a la Sexta Conferencia de las Partes en la Convención Marco del Cambio Climático (COP6, en La Haya –noviembre 2000 y Bonn –junio 2001).

sin control multilateral que fue el preferido, en cambio, por los EEUU de América y por Australia⁵.

La Unión Europea lideró la tesis favorable a la acción multilateral para luchar contra el cambio climático ante la COP6 (La Haya, Noviembre de 2000) y, siguiendo con su estrategia de considerar este tema para el conjunto de la UE-15, presentó en junio 2001 un informe en el que se recomendaba adoptar un conjunto de políticas y medidas, con un potencial combinado de reducción de emisiones de CO₂ de unas 664-765 Mt equivalentes de CO₂. Todo el informe y las recomendaciones de dichas políticas y medidas se basaban en el criterio coste-eficacia y según este -y la barrera máxima de costes de reducción de 1 t de CO₂ no superiores a 20 €- se recomendaron 42 medidas de mitigación, especificándose para todas ellas su potencial de reducción de emisiones, su calendario y una estimación de su grado de aceptación política y social.

La demanda social no muestra la misma potencia en todo el ámbito internacional. De hecho, numerosos indicadores revelan que esta demanda social tenía en España, a principios del siglo XXI, menor fuerza que la que demostraba la sociedad de los países centrales de la Unión Europea para luchar contra el cambio climático. Pero en todo caso, puede sostenerse que ya en la década de los noventa el tema había calado en la colectividad de los países desarrollados, superando la exclusividad de los círculos científicos.

En la actualidad, el cambio climático, sus impactos y la necesidad de mitigación se han convertido en noticia habitual de prensa y de numerosas actividades de información, educación y sensibilización ciudadana, incluso en España. Investigadores y educadores españoles, diversas organizaciones no gubernamentales y fundaciones privadas de carácter internacional y nacional e, incluso, alguna organización sindical están haciendo una labor importante en la difusión de la importancia de abordar desde todos los ámbitos esta problemática global, en beneficio de la sociedad y del mantenimiento de las actuales formas de vida, trabajo, localización geográfica de la humanidad, etc.

3.2.- Lo prioritario frente al cambio climático: la sociedad o la economía

La UE, manteniendo la prioridad la minimización de los costes de cumplimiento de los compromisos de Kioto que el Informe sobre la *Aplicación del PECC* - antes citado-incluía⁶, reveló el proyecto de realizar una *Campaña de sensibilización pública y campaña de despegue*, en 2002, para favorecer la aplicación y servir de apoyo a aquel conjunto de cuarenta y dos medidas de mitigación del cambio climático. Los párrafos siguientes revelan con claridad lo que se pretendía, al respecto:

Para atraer la atención y hacer avanzar las medidas, se iniciará en el 2002 una campaña de sensibilización pública y otra campaña paralela de despegue. La campaña de despegue establecerá objetivos indicativos para medir los progresos, que servirán de baremos comparativos para los decisores y planificadores, y reforzará la actual campaña sobre fuentes de energía renovables, aprovechando al mismo tiempo su experiencia.

⁵ USA y Australia son países principales que aún no han ratificado el Protocolo y a su lado, tampoco lo han hecho Zambia, Croacia y Kazajstán, mientras otros 163 lo habían realizado a 16, abril, 2006.

⁶ COM/2001/58 final, epígrafe 2.2.4.2.

La campaña tiene por objeto difundir los resultados de acciones piloto y las mejores prácticas, y sensibilizar al público. De esta manera, se alentará a los ciudadanos europeos a que invierten en productos y edificios y utilicen técnicas que puedan ahorrar dinero y, ejerzan, al mismo tiempo un efecto positivo en el medio ambiente. En ella se define el papel de los interesados y se facilita la introducción de las tecnologías de reducción de dióxido de carbono que ofrecen una mejor relación coste/eficacia. Esta campaña será coordinada por la Comisión y gestionada por los Estados miembros a nivel nacional y local.

La UE no sólo promovió y cofinanció las campañas de sensibilización, sino que también fomentó la investigación y la formación en la misma temática y con todo ello, la colectividad y algunas estructuras de la sociedad civil - sobre todo las organizaciones de carácter ambientalista y, en menor medida, las de empresarios de los sectores productores de bienes intensivos en energía e, incluso, las de consumidores – comenzaron a intensificar su presencia y funciones y a adquirir más papel en los foros, mecanismos y órganos de consulta participación y cooperación sobre el cambio climático, en todos los países del entorno.

Al observar la evolución de estos aspectos dentro de España, se aprecian estas mismas tendencias. De hecho, hoy en día existen en nuestro país algunos mecanismos de consulta y participación de los *interesados* en la temática de la lucha frente al cambio climático y numerosos órganos y foros de coordinación entre los departamentos de la administración central implicados directamente en el tema (sobre todo, los Ministerios de Economía, Industria, Agricultura y Medio Ambiente), así como mecanismos destinados a conectar, en esta materia, a las administraciones públicas de los tres diferentes niveles competenciales existentes.

En estos órganos y foros españoles también se manifiesta la preponderancia de las consideraciones acerca de los costes económicos de las actuaciones ligadas a las políticas de mitigación del cambio climático; a esta preocupación responden los habituales argumentos acerca de las posibles pérdidas de competitividad, empleo, etc., que dichas políticas y medidas pueden generar. Así, por ejemplo el Plan Nacional de Reformas de Octubre de 2005 (PNR) que se proclama como el instrumento adecuado para profundizar el proceso de integración económica con los restantes países del entorno europeo, se expresa que España *tiene dos objetivos prioritarios*:

- *La plena convergencia en renta per cápita con la Unión Europea (UE-25) en 2010.*
- *Alcanzar una tasa de empleo del 66% en el año 2010.*

Adicionalmente, el PNR afirma que, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible, España deberá cumplir con los compromisos del Protocolo de Kyoto. Por ello, este documento especifica pretender *un objetivo adicional que tiene carácter transversal*:

Aumentar la eficiencia energética y reducir las emisiones de CO₂ desde el 40% hasta el 24% entre 2008 y 2012.

Así pues, la cuestión de la lucha contra el cambio climático queda enmarcada plenamente en la macroeconomía de nuestro país. Es de destacar que el modelo de desarrollo sostenible a seguir, según el PNR, no hay más referencias a la *restricción medioambiental* que la derivada del problema global del cambio climático, sin considerarse otros sociales o ambientales de la misma naturaleza global como, por ejemplo, la inmigración masiva, la pérdida de biodiversidad o la sostenibilidad de las ciudades medianas y grandes.

Al citar el problema global del cambio climático, conviene reparar en que la mitigación de GEI se menciona en el PNR al lado de la eficiencia energética, que se pretende aumentar como muestra el párrafo citado anteriormente. Pues bien, si la eficiencia energética aumentara, su primera consecuencia sería la disminución de los costes de producción y, de ahí, la mejora de la competitividad de la economía española y el impulso a la producción y el empleo.

Así pues, una vez más, las consideraciones sobre el crecimiento económico son previas en España a la reducción de emisiones de CO₂, incluso en la jerarquía de los objetivos. Por ello, puede afirmarse que, también en nuestro país, el paradigma científico imperante es el del desarrollo económico convencional. Dentro del mismo, la lucha contra el cambio climático se interpreta como una restricción que es preciso tener en cuenta para no incurrir en soluciones equivocadas al resolver las *ecuaciones* de aquel modelo al uso que considera al subsistema económico y al *hombre* como el centro de atención y el objetivo de todas las actuaciones públicas y, por tanto, de las políticas y medidas ambientales.

A pesar de la visión antrópica que impregna la política ambiental y de desarrollo sostenible del entorno europeo, la política de cambio climático española en nuestros días se diseña sin el concurso adecuado de la sociedad civil, tanto si se contempla este aspecto desde la perspectiva de la participación efectiva de sus organizaciones sociales en las medidas y actuaciones principales del sector público, como desde la perspectiva de los mecanismos e instrumentos destinados a informar y sensibilizar a la colectividad sobre la importancia de su actuación individual, especialmente para la mitigación de GEI. Los epígrafes siguientes abordan ambos aspectos de esta cuestión.

4.- PRINCIPALES MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA, EN EL ÁMBITO DEL CLIMA

Los Estados que, como el español, responden en su organización interna al modelo regional descentralizado requieren mecanismos cooperación y coordinación entre las diversas administraciones públicas que ejercen competencias sobre el territorio, para garantizar la gestión eficaz de las políticas y medidas. Entre ellas se encuentran las de cambio climático y las políticas sobre el medio ambiente y otras orientadas al logro del desarrollo sostenible, dado que las mismas pueden proceder de muy diversos departamentos y administraciones públicas.

Dichos mecanismos y órganos son posibles gracias a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre⁷ que regula las relaciones entre las Administraciones Públicas. En virtud de esta norma, existe la posibilidad de crear *Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación* en aquellas materias en que exista interrelación competencial entre las distintas Administraciones públicas, así como de firmar *convenios de colaboración* en el ámbito de sus respectivas competencias y de acordar la realización de *planes y programas conjuntos* de actuación para el logro de objetivos comunes, en materias en las que ostenten competencias concurrentes⁸.

⁷ Modificada por la Ley 4/1999 de 13 de enero.

⁸ En el momento presente, en temas relativos al cambio climático y aspectos colaterales del mismo, existen diversos Planes Nacionales aprobados como el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2005-2007, el Plan Nacional de Actuaciones Preventivas de los Efectos del Exceso de Temperaturas sobre la Salud o el Plan Nacional de Regadíos, a los cuales deberán adaptarse las Comunidades Autónomas.

En los últimos años se observa en España un vigoroso proceso de generación de cauces de coordinación, cooperación, asesoramiento entre los órganos administrativos, así como de mecanismos de participación de los distintos agentes y sectores implicados en la materia ambiental. Los que se citan a continuación, de carácter colegiado, hacen referencia estrictamente al cambio climático o a temas que inciden directa o indirectamente sobre el mismo y están adscritos al MMA:

- **El Consejo Nacional del Clima (CNC).** Es un órgano creado por Real Decreto 177/1998, de 16 de febrero y modificado por Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre. Está compuesto por 55 miembros que son autoridades del MMA y de otros ministerios del Estado, los Consejeros de las CCAA y representantes de las entidades locales y organizaciones empresariales, profesionales, sindicales y de consumidores, ONG's, así como algunos expertos. Posee una Comisión Permanente en la que se integran cuatro representantes de las CCAA y uno de las entidades locales españolas.

Elaborar la Estrategia española de lucha contra el cambio climático (EECC) y elevarla al Gobierno para su aprobación, así como su seguimiento y evaluación son su cometido específico; al mismo tiempo, se contempla la posibilidad de que el CNC elabore propuestas y recomendaciones para la definición de políticas y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. En febrero de 2004, con los votos favorables del 71% de sus miembros, el CNC aprobó la EECC con más de cuatrocientas medidas para reducir las emisiones de efecto invernadero⁹. En la actualidad, la EECC no ha sido aprobada por el gobierno y los trabajos del CNC han reducido su ritmo, sensiblemente.

- **La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC),** es un órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las CCAA, creado por el artículo 3 del Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (GEI); su principal cometido es favorecer la aplicación de dicho régimen y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias de información inherentes a este.

La norma creadora de la CCPCC, compuesta por 40 miembros, reconoce un importante papel a las CCAA en la ejecución de la política española de cambio climático y les concede 17 puestos en la comisión. La colaboración exigida se concreta expresamente en el intercambio mutuo de información sobre tecnologías, mejoras tecnológicas etc., en relación con las autorizaciones de emisión, la verificación de las emisiones, la asignación individualizada de los derechos de emisión, y los aspectos relativos a los proyectos de desarrollo limpio y aplicación conjunta (artículos 6 y 12 del Protocolo de Kyoto).

⁹ El texto del documento aprobado que contiene la *Estrategia Española de Cambio Climático* establece grandes ámbitos de actuación para reducir los gases de efecto invernadero en nuestro país. Entre las medidas, resaltan la obligación de los edificios públicos nuevos de instalar energía solar, la realización de planes de transporte público en las empresas y administraciones de mayor dimensión, el aumento de la superficie forestal o el impulso de ayudas fiscales a los vehículos eficientes. Las mayores discrepancias sobre el documento procedieron de partidos políticos y sindicatos. Así, por ejemplo, del PSOE que reclamaba la creación de un impuesto que gravase las emisiones de CO₂, el incremento de 150 millones de euros destinados a la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética y un Plan Nacional de Asignación de Emisiones acorde con la Directiva 87/2003/CE. UGT y Comisiones Obreras también rechazaron el documento porque consideraban que el mismo no garantizaba una reducción de emisiones que permitiera cumplir con Kyoto, considerando como genéricas y abstractas muchas de las medidas que la EECC proponía. Las asociaciones ecologistas pidieron que se incorporasen cuestiones como calendario, presupuesto, asignación de responsabilidades y un plan de acción bien concebido para la aplicación de la Estrategia, etc.

Los ámbitos de coordinación entre el Estado y las CCAA que se mencionan son muy amplios, abarcando desde la prevención y mitigación de emisiones y absorciones de GEI hasta la adaptación al cambio climático o la elaboración de criterios para la aprobación de los informes preceptivos en los mecanismos de proyecto, cuando sea España el país origen de las inversiones.

- **El Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA)**, órgano multilateral de encuentro y consulta, cuya estructura y funciones actuales vienen fijadas en el Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre. Este órgano está destinado a canalizar la participación de la sociedad y sus diversas organizaciones en el diseño, formulación y seguimiento de la ejecución de la política ambiental general, promovida por el Estado y orientada al desarrollo sostenible, al lado de las restantes administraciones públicas.

El CAMA ha podido conocer y debatir varios proyectos relativos a la lucha contra el cambio climático de España, como el borrador de Plan de Asignación de Derechos de Emisión y el proyecto de Real Decreto Ley por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

- **La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (CSMA)** es un órgano de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, creado en 1995, destinado a estudiar y resolver cuestiones planteadas en la aplicación de la política ambiental y, en especial, las relacionadas con la Unión Europea. Su Comisión de Impacto Ambiental y Calidad Ambiental podría tener amplia relación con la temática del cambio climático y con las medidas de mitigación y adaptación al mismo.
- **El Consejo Nacional del Agua (CNA)** y la **Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza (CNPN)** deben mencionarse en este punto, habida cuenta de los impactos del cambio climático sobre la disponibilidad y calidad del agua en España y por la incidencia de este problema global sobre los recursos naturales de nuestro país. Ambos son órganos consultivos y de cooperación con participación de organizaciones sociales y económicas al lado de los representantes de la administración del Estado, las CCAA y las CCLL.
- Por último, habría de citarse la **Red de Autoridades Ambientales de España (RAAE)**, constituida el 4 de diciembre de 1997 e integrada por los representantes de las Consejerías de Medio Ambiente de las CCAA y de los Ministerios del Estado encargados de la gestión de los Fondos Estructurales y de Cohesión¹⁰. Su finalidad es asociar a las autoridades responsables de la política ambiental española, integradas en las administraciones central, autonómica y local, para la preparación y ejecución de planes y programas estructurales de carácter ambiental. Así pues, la RAAE podría cumplir un mayor papel de cara a la coordinación de las estrategias, planes y programas de cambio climático de los departamentos de medio ambiente de las AAPP españolas.

A pesar del número elevado de mecanismos de coordinación y cooperación existentes cuyas actividades están dedicadas al tema del cambio climático, total o parcialmente, el MMA no ha conseguido -por el momento- que el objetivo de la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero penetre la política

¹⁰ La Red de Autoridades Ambientales tiene su origen en el Reglamento Marco N° 2081/93/CEE y en el Reglamento 1260/99/CEE, ambos relativos a los Fondos Estructurales y de Cohesión.

macroeconómica ni las políticas sectoriales de la administración del Estado. Tampoco se ha logrado una integración entre las políticas y medidas de cambio climático del Estado y de las CCAA, aunque solo algunas de estas han tomado medidas significativas en el ámbito de la mitigación de GEI o en materia de ahorro y eficiencia energética.

Parece lejana todavía una coordinación de los enfoques, objetivos y actuaciones de las AAPP en estas materias e, incluso, entre CCAA y CCLL sensibilizadas por este problema global, de las autonomías respectivas. Se echa en falta una clarificación acerca de los sectores de actuación prioritaria, según los niveles de la administración pública en España y, asimismo, se ha avanzado poco en la evaluación coste-eficacia de las políticas y medidas de mitigación, desde perspectivas sectoriales o agregadas.

Respecto a la lucha contra el cambio climático, la cooperación para la coordinación, sinergia y potenciación de las estrategias y medidas de las AAPP es una asignatura pendiente y un reto para la gobernanza en España. Sin embargo, pueden anotarse algunos indicios de evolución positiva en este ámbito, como son:

- La creación de la Red de Ciudades por el Clima, que se constituye en el verano de 2005 dentro de la FEMP, con el fin de estimular y apoyar técnicamente a los municipios en sus estrategias o políticas y medidas locales de cambio climático.
- Una mayor actividad de las AAPP y consistencia en la transmisión de los mensajes al público en favor del ahorro de energía, en su propio ámbito, y a favor de la mitigación del cambio climático.
- Mayores grados de información y, quizás, de participación efectiva de los interesados y del público en general, en esta batalla global contra las emisiones de GEI.

5. INFORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

5.1.- El artículo 6 de la Convención Marco y su desarrollo.-

El artículo 6 de la UNFCCC llama a los gobiernos a promover el desarrollo e implantación de programas de educación y concienciación, el acceso público a la información y a la participación y la formación de su personal científico, técnico y de administración. Asimismo, el artículo 10 e) del Protocolo de Kyoto insta a los mismos a cooperar y promover, en el ámbito nacional e internacional, la aplicación y desarrollo de programas educativos y de capacitación que faciliten la sensibilización pública y el acceso a la información, en el ámbito nacional.

Durante la octava Conferencia de las Partes de la UNFCCC (COP8, que tuvo lugar en Nueva Delhi – 2002), las Partes tomaron la Decisión 11 (Decisión 11/CP8) que incluye un Programa de Trabajo dando contenido concreto a los artículos antes citados. Dicho Programa establece el alcance de las actividades relacionadas con el citado artículo 6 y presenta una lista no exhaustiva de actividades que las mismas podrían emprender, teniendo en cuenta las circunstancias y prioridades nacionales. Las actividades que se sugiere adoptar para los países desarrollados (Partes del Anexo I de la UNFCCC) son las siguientes:

a) *Crear capacidad institucional y técnica para:*

*-Identificar las carencias y las necesidades en la aplicación del artículo 6,
-Evaluar la eficacia de las actividades previstas en el artículo 6,
-Examinar los vínculos entre esas actividades, la aplicación de políticas y medidas destinadas a mitigar el cambio climático y adaptarse a éste y otras obligaciones asumidas en virtud de la Convención.*

b) Preparar evaluaciones de las circunstancias nacionales concretas en la esfera de la aplicación del artículo 6, entre otras cosas, mediante encuestas.

c) Designar y apoyar un centro nacional de enlace para las actividades previstas en el artículo 6 y asignarle funciones concretas.

d) Preparar una guía de organizaciones y personas con objeto de crear redes activas que participen en la ejecución de estas actividades.

e) Elaborar criterios para identificar y difundir información sobre las buenas prácticas para las actividades previstas en el artículo 6, con arreglo a las circunstancias nacionales.

f) Aumentar la difusión de publicaciones de dominio público y traducidas, sobre el cambio climático.

g) Intensificar el desarrollo y la utilización de los planes de estudio y la formación de docentes sobre el cambio climático como método para integrar la cuestión del cambio climático en todos los niveles de la educación y en las distintas disciplinas.

Con el propósito de examinar el citado Programa de Trabajo (*Plan Delhi*) y evaluar su eficacia en 2004 y 2007, la COP8 pidió a las *Partes* que preparasen informes sobre iniciativas conexas, logros alcanzados y experiencia adquirida, así como sobre las deficiencias no subsanadas y obstáculos que surgieran, incluyéndolos en sus respectivas Comunicaciones Nacionales.

El MMA ha dedicado un capítulo sobre este tema en su Cuarta Comunicación Nacional enviada a la UNFCCC -de octubre de 2005- y a ella se hace referencia posteriormente.

5.2.- Las campañas de sensibilización frente al Cambio Climático, en la Unión Europea

Con la reciente campaña "Tú controlas el cambio climático", la Comisión Europea trata de concienciar a los ciudadanos acerca del cambio climático y de ayudar a los diferentes países miembros a contribuir a la mitigación de GEI. La *idea fuerza* de la misma es que si los ciudadanos hacen pequeños cambios en sus hábitos cotidianos, podrán reducirse considerablemente las emisiones de gases invernadero y eliminar parte de la presión que sufre el sistema climático terrestre, sin olvidar que en muchos casos, estos cambios también ayudan a ahorrar recursos financieros a quienes los asuman.

La campaña se lanzó en Bruselas el 29 de mayo de 2006 y, en el resto de los países de la UE, entre el 29 de mayo y el 5 de junio (Día Mundial del Medio Ambiente). En nuestro país, la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) la incorporó a su página WEB con un documento de 7 páginas en español, bajo el título: "Campaña CAMBIA".

La campaña de la Comisión Europea preveía anuncios gigantes en los edificios públicos de todas las capitales de la UE o en el transporte público, vestir estatuas famosas con la camiseta diseñada para la misma y que se celebrarán otros actos para conmemorar el lanzamiento. La campaña también incorporaba publicidad exterior y anuncios (en televisión y en prensa escrita) así como una serie de herramientas electrónicas, como anuncios *on line* y listas de correo para difundir los mensajes de la campaña. También estaba previsto que el *Diario Europa* - una publicación dirigida a estudiantes, con más de 1,1 millones de ejemplares distribuidos por toda Europa en cada curso escolar- incluyera una sección sobre el cambio climático (en 2006) y estímulos para que los estudiantes redujeran sus emisiones de CO₂, proporcionándoles un cuadro para anotar el seguimiento de sus esfuerzos al respecto.

Previamente, la UE puso en marcha el proyecto CLARITY –Acción Educativa por el Clima- cuya pretensión era contribuir al conocimiento del fenómeno del cambio climático, sus causas y las respuestas diseñadas para hacerle frente. En este caso, se generó una herramienta, en formato CD destinada a centros educativos, asociaciones culturales, ayuntamientos y cualquier otra organización interesada, para montar en ellos su propia exposición sobre el cambio climático y se realizaron otras actividades que significaron costes y esfuerzos moderados.

La Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea subvencionó el *Proyecto CLARITY*, cuya generación se debió a los siguientes organismos: La Alianza para el Clima - red de autoridades locales europeas fundada en 1990 con más de 1.300 miembros en 15 países europeos -; E-Forum - ONG eslovena creada en 1993 - y el Centro Nacional de Educación Ambiental (CENEAM) de España, especializado en Educación Ambiental, punto focal de España en materia de sensibilización, divulgación, educación y participación ciudadana en materia de cambio climático, de acuerdo con las directrices del *Plan Delhi*. La versión española del *Proyecto CLARITY* fue supervisada, desde el punto de vista técnico, por la OECC del MMA.

5.3.- La información ambiental y las actividades de sensibilización frente al cambio climático acometidas por el MMA

A partir de la ratificación por España del Convenio de Aarhus¹¹, la gestión adecuada del *derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente* es una responsabilidad del sector público. En la Unión Europea, la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003¹² y la Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo de 2003¹³, recogen y regulan estos fundamentales aspectos para la perspectiva desde la que se aborda este trabajo. La Ley española 38/1995, de 12 de diciembre¹⁴, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, requería ser modificada en virtud de este convenio internacional y de la entrada en vigor de las Directivas citadas; a esta pretensión responde la Ley 27/2006, de 18 de julio.

¹¹ El Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el Convenio de Aarhus, se firmó el 25 de junio de 1998; está vigente en el ámbito internacional desde 30 de octubre de 2001 y fue ratificado por España en 2004, entrando en vigor en nuestro país el 29 de marzo de 2005.

¹² La Directiva 2003/4/CE, sobre el acceso del público a la información ambiental, deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo de la CE.

¹³ La Directiva 2003/35/CE por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, modifica las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia.

¹⁴ La Ley 38/1995, fue modificada por el artículo 81 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre.

El Convenio de Aarhus instauro principios fundamentales para la gestión de la relación entre el medio ambiente y la sociedad, en tres ámbitos: el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia. Esta norma internacional establece obligaciones aún más estrictas en aspectos como las emisiones de GEI y para la adopción de políticas y medidas contra el cambio climático, en todos los niveles de la Administración Pública.

La Ley 27/2006, de 27 de julio, incorpora aquel Convenio y Directivas de la UE al derecho interno y, también, introduce modificaciones en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental y en la Ley 16/2002, sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que guarda significativa relación con las tecnologías de producción de los sectores de actividad económica y, por tanto, con las emisiones de GEI asociadas a las mismas.

La reciente Ley 27/2006 ha de citarse como punto de partida en el presente epígrafe porque, como ya hemos comprobado, una información adecuada y suficiente sobre la temática del cambio climático es considerada fundamental para la sensibilizar a la sociedad respecto a la reducción de emisiones de GEI, según los artículos 6 de la UNFCCC y 10 e) del Protocolo de Kyoto.

La administración central española ha tomado algunas iniciativas de información al público, en el área del cambio climático. Por ejemplo, en la página WEB del MMA/OECC se introdujo –a fines de 2004- el borrador de las asignaciones de derechos de emisión a las instalaciones individuales afectadas por la Ley 1/2005, cumpliendo con la obligación de exposición pública de las mismas: Posteriormente se ha dado cuenta, por el mismo medio, del número de solicitudes de modificación de dichas propuestas de reparto de derechos, así como –genéricamente- de las razones de las mismas y del resultado global de las impugnaciones y decisiones últimas adoptadas por el MMA.

Más recientemente, se ha solicitado a los particulares y organizaciones sociales, a través de la citada página Web, comentarios al diseño del borrador del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de España e incluso, últimamente, opiniones para determinadas cuestiones relacionadas con el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión, 2005-2007 (PNA-E), de cara a la elaboración del nuevo PNA-E 2008-2012, en este último caso mediante un cuestionario cerrado.

Estos ejemplos de consultas a la ciudadanía que no forma parte y pudiera no sentirse representada en los órganos de coordinación entre administraciones públicas citados en el epígrafe 4 de este mismo documento, ponen de manifiesto que la relación de la administración central del Estado con los ciudadanos se está modificando, siguiendo la pauta comunitaria, en relación con el objetivo de luchar contra el cambio climático. Sin embargo, aún se detectan amplias diferencias entre ambas experiencias o esquemas de participación ciudadana, el comunitaria y el español, sensiblemente a favor de la UE, como se deriva del caso expuesto a continuación, tan imbricado con el cambio climático:

La Comisión Europea publicó el Libro Verde sobre la Eficiencia Energética en la UE: "Haciendo más con menos" el 22 de junio de 2005, considerándolo un paso previo a la generación de un Plan de Acción Comunitario sobre este tema. Pues bien, en esa fase tan inicial del Plan de Acción, los servicios de la Comisión elaboraron un listado con 25

grandes cuestiones¹⁵ para que todos los interesados pudieran opinar sobre las cuestiones planteadas en el Libro Verde citado y dio un plazo de consulta que finalizó el 31 de marzo de 2006.

Terminado el plazo de consulta, la Comisión elaboró un documento (SEC 2006/693, de 29, 5, 2006) poniendo de manifiesto aspectos como: quienes habían canalizado comentarios (desde personas individuales determinadas hasta organizaciones empresariales, ONG´s, etc.), las respuestas mayoritarias a cada cuestión, incluyendo el detalle del número de respuestas, el sentido de las mismas englobando colectivos de mayor dimensión, como los empresarios del sector, los consumidores, etc. Esta práctica, habitual en los organismos internacionales como el Intergubernamental Panel on Climate Change (IPCC) y en la UE, estimula los comentarios y la participación pública y revela un verdadero interés de estas administraciones en los resultados de la consulta efectuada.

Estas prácticas saludables no se han implantado en España todavía, como se deduce de no poder ofrecer documento alguno que revele estos detalles, por ejemplo sobre los temas objeto de consulta en materia de cambio climático, citados anteriormente. Una interpretación que cabría hacer de estas ausencias es que aquellas solicitudes de participación pública, en España, se realizan con el fin de cumplimentar una obligación formal para con la sociedad española, de nula operatividad y eficacia.

Afortunadamente, del déficit de participación pública en esta materia es consciente el MMA quien reconoce expresamente que:

la aplicación práctica de la exigencia de garantizar el acceso a la información y de favorecer la participación pública en la toma de decisiones exige todavía un gran esfuerzo a la Administración Central, las CCAA y las Entidades Locales y especialmente, en el ámbito de la coordinación y organización.

El párrafo citado cuya autoría pertenece al MMA se incluye en el apartado dedicado a la Convención de Aarhus pero su literalidad es aplicable a la temática del cambio climático. Esta conclusión poco satisfactoria es compartida por el MMA como se deduce del texto integrado en la última Comunicación de España¹⁶ enviada a la UNFCCC, en cumplimiento de sus obligaciones impuestas por el artículo 12 de la misma, y en el que se afirma que:

los estudios sociológicos y las investigaciones educativas muestran que el grado de información pública sobre aspectos clave relacionados con el cambio climático y su mitigación es aún deficiente.

A pesar de ello, la Cuarta Comunicación Nacional –preparada por la OECC y revisada por expertos internacionales - destaca un conjunto de tendencias positivas en este ámbito, sin atribución de autoría a la administración central del Estado ni tampoco al sector público, como las siguientes:

- un *incremento sustancial de la información actualizada sobre energía y cambio climático de acceso público*, que se ha logrado con el acceso a través de Internet,

¹⁵ Las cuestiones eran, por ejemplo: El Sistema Europeo de Comercio de Emisiones es un instrumento destinado a desarrollar una respuesta de mercado para cumplir los compromisos de Kyoto. ¿Puede esta política aprovecharse mejor para promover la eficiencia energética?. Si es así ¿Cómo?...

¹⁶ *Cuarta Comunicación Nacional de España ante la Convención Marco del Cambio Climático de las Naciones Unidas*, 2006, página 184 y ss.

- *el incremento gradual de programas y recursos educativos sobre ahorro y eficiencia energética y las energías renovables y aparición de algunos programas específicos sobre cambio climático.*
- *un progresivo desarrollo de las recomendaciones realizadas en el Plan Delhi a las partes firmantes del Convenio sobre cambio climático¹⁷.*

De todas las actuaciones que se relacionan en el documento oficial citado, conviene destacar el reciente inicio de la convocatoria para la concesión de *subvenciones para la realización de campañas de sensibilización para la prevención de la contaminación y del cambio climático* que, a pesar de limitar considerablemente los requisitos de la instancia para poder solicitarlas o ser beneficiarios de las mismas, comienza a favorecer la aparición de algunas campañas cuyos efectos sobre la ciudadanía habrán de valorarse en el futuro.

De cara a dicha evaluación, no ha de olvidarse que la información y la participación ciudadana en materia de cambio climático están directamente ligadas con el nivel de educación y sensibilización de la colectividad al respecto. Tampoco podrá perderse de vista –como la Cuarta Comunicación Nacional de España reconoce– que:

En todo caso, el auténtico reto es lograr que la creciente sensibilización se traduzca en comportamientos responsables que contribuyan a la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero.

Si esta fórmula de evaluación se aplicara en la actualidad para juzgar sobre el grado de concienciación y sensibilización de la ciudadanía española, la calificación de *muy deficiente* habría de aplicarse a la eficacia del sector público español como agente e impulsor de comportamientos adecuados de los ciudadanos españoles frente al cambio climático, puesto que las emisiones de CO₂e se han elevado un 49% entre 1990 y 2004.

6.- CONCLUSIONES

En los últimos años se detectan ciertos sucesos e indicadores que permiten concluir, en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, que se van superando las mayores reticencias derivadas del modelo convencional de desarrollo económico convencional –las amenazas de aumento de los costes de producción si se aborda con decisión aquella lucha –, en virtud del aumento de las presiones de la demanda social favorable a la adopción de políticas y medidas cooperativas de mitigación y adaptación al mismo, al menos en cierta medida. Las instituciones internacionales (UNFCCC y UE, sobre todo) están tratando de hallar vías de compromiso entre ambos objetivos globales (desarrollo y mitigación/adaptación al cambio climático), con resultado aún incierto.

En España, recientemente, la Administración Central ha favorecido la implantación y desarrollo de mecanismos de consulta, participación y cooperación para la lucha contra el cambio climático en los que toman parte diversas organizaciones sociales. Es elevado el número de organismos y foros de cooperación existentes, sobre todo entre sus departamentos y entre estos y las CCAA. Algunos órganos de coordinación interdepartamental y con ayuntamientos comienzan a aparecer también en algunas CCAA de España. Sin embargo, su presencia y actividades no han generado resultados destacables desde la perspectiva de la estrategia española de cambio climático, que sigue sin aprobarse, ni de la coordinación u orientación sectorial o sustantiva de las políticas y medidas de mitigación o adaptación por administraciones públicas.

¹⁷ Cuarta Comunicación...; op cit, Tabla 99.

Tampoco dichos órganos y nuevas instituciones ambientales y relacionadas con el cambio climático demuestran su eficacia para reducir el alto crecimiento de las emisiones de GEI en España, que han aumentan un 49%, entre 1990 y 2004. Por ello, en cuanto al objetivo de mitigación, se hacen necesario adoptar políticas coordinadas - nacionales, regionales y locales-, adicionales a las derivadas del sistema europeo de comercio de emisiones, basadas en estudios de evaluación coste eficacia y adaptadas a la realidad española, que orienten a las autoridades de los tres niveles de las AAPP, en sus procesos de toma de decisión.

Parece urgente un cambio de mentalidad en las administraciones públicas españolas para acelerar los mecanismos de transmisión de la información sobre el cambio climático (emisiones, mitigación, necesidad de adaptación, etc.) para hacerla fácilmente inteligible para no expertos y de educación y formación. Los esfuerzos aislados y poco integrados, realizados hasta ahora, podrían ser costosos en términos presupuestarios y generar escasos beneficios, es decir podrían evaluarse como deficientes desde la perspectiva de su coste-eficacia para conseguir ya sus objetivos intermedios, ya el objetivo final de la colaboración activa de la sociedad española a la mitigación/adaptación al cambio climático.

Por ello, se hace necesario abordar con eficacia, desde el sector público, la responsabilidad de hacer partícipes en la mitigación del cambio climático a todos los miembros de la sociedad española. A este efecto, parecería conveniente contar con un Programa Nacional de educación y sensibilización pública en materia de cambio climático y su correspondiente Plan de Acción, nutrido de mecanismos de evaluación, seguimiento y control que:

- canalice adecuadamente los recursos presupuestarios hacia el objetivo de lograr una adecuada toma de conciencia en materia de mitigación de las emisiones,
- integre las capacidades y esfuerzos necesarios a realizar según los distintos niveles de la administración del Estado, en materia de difusión y sensibilización pública,
- articule las labores efectuadas aisladamente desde organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas y de formación, etc., evitando solapamientos, favoreciendo la cooperación y la economía de medios,
- fomente la participación de todos los interesados, desde el ámbito individual al corporativo, en la lucha contra el cambio climático bajo una perspectiva unitaria,
- permita extraer conclusiones sobre la eficacia de todas las acciones desarrolladas, en su conjunto, para favorecer su modificación en el sentido adecuado si fuera menester.

De este modo, las administraciones públicas españolas podrían contar con más interesados y con mejores actores y receptores de las estrategias y políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, lo que elevaría su eficacia por unidad presupuestaria.