



Derecho ambiental

El cambio climático en Reino Unido

Autora: Anna Martínez Guallar

Institución: Colegio de Ambientólogos de Cataluña, COAMB



COAMB
Col·legi d'Ambientòlegs
de Catalunya

Derecho ambiental

El cambio climático en Reino Unido

Índice de Contenidos

1. INTRODUCCIÓN	2
1.1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	2
1.2. NORMATIVA INTERNACIONAL EN CAMBIO CLIMÁTICO	3
2. NORMATIVA EN CAMBIO CLIMÁTICO EN REINO UNIDO	5
2.1. BREVE INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS AMBIENTALES EN REINO UNIDO	5
2.2. OBJETIVOS Y DESARROLLO DE LA LEY	7
2.3. PUNTOS CLAVE A TENER EN CUENTA DE LA LEY CLIMATE CHANGE ACT.	11
2.4. COMENTARIOS SOBRE LA LEY	12
3. CONCLUSIONES	14
4. BIBLIOGRAFÍA	15



1. Introducción

El cambio climático es uno de los grandes problemas ambientales a los que nos enfrentamos actualmente. Aunque el clima de la Tierra ha ido cambiando de forma natural durante toda su historia, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC)¹ informa que las actividades humanas estamos calentando significativamente la Tierra a causa de las elevadas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Han indicado que cada vez tenemos más frecuentemente inundaciones, tsunamis, huracanes de gran intensidad en el planeta, y que se está acelerando el descongelamiento de las zonas polares y de los glaciares. La lucha contra el cambio climático requiere de un compromiso global, de tal manera que se adopten medidas concretas de forma local que limiten las emisiones de GEI.

Por todos estos motivos, es necesario tener una normativa que nos ayude a prevenir y combatir los efectos del cambio climático, en mitigación y en adaptación. A nivel internacional encontramos la Convención sobre el Cambio Climático² que entró en vigor en 1994 con el objetivo de estabilizar la emisión de gases de efecto invernadero para evitar peligros derivados del cambio climático. El pasado mes de diciembre tuvo lugar la COP21, donde se acordó el llamado “Acuerdo de París³”, que entrara en vigor el año 2020 y que se marca como objetivo no sobrepasar la temperatura de la Tierra en 2°C. Para poder cumplir con este objetivo es necesario que los estados legislen sobre esta materia, cumpliendo así las llamadas contribuciones nacionales de reducción de emisiones de cada país (nationally determined contributions, en inglés).

Como han señalado Dernbach y Kakade, “El derecho del cambio climático está construido en la intersección de diferentes áreas del derecho que incluyen el derecho ambiental, el derecho de la energía, el derecho del comercio y el derecho internacional”.

Con este trabajo se intenta tener una visión general de la legislación de cambio climático en Reino Unido para poder justificar la necesidad de tener una regulación en la materia aquí, porque además en palabras de Christina Figueres, Secretaria Ejecutiva de la UNFCCC, “Nada será acordado a nivel internacional hasta que no se haya legislado lo suficiente a nivel doméstico”.

1.1. Antecedentes y justificación del tema

En el ámbito nacional, algunos países han decidido tomar una postura activa con iniciativas legalmente vinculantes que afectan a las emisiones de ciudadanos y de actividades industriales. Aunque por la dimensión del problema que tratamos, está claro que ningún país por separado podrá solucionarlo, las acciones y políticas nacionales internas pueden suponer un gran paso a escala mundial, especialmente en aquellos países con altas emisiones.

¹ El IPCC evalúa la información científica, técnica y socioeconómica relevante para la comprensión de los riesgos del cambio climático inducido por el ser humano. Más información: <http://www.ipcc.ch/>

² Más información en: <http://newsroom.unfccc.int/>

³ El Acuerdo de París es un acuerdo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC o UNFCCC por sus siglas en inglés) que establece medidas para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Puede consultarse en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>

Además por la experiencia acumulada hasta ahora, sería una cuestión de mucha fe pensar que el cambio climático se podría solucionar a partir de negociaciones internacionales, por lo que se hace evidente la necesidad de políticas nacionales. En este sentido, el autor WIENER señala que “las acciones locales de reducción representan costos locales, a pesar de no entregar beneficios climáticos locales (...) cada Estado (o país) tiene un incentivo de aprovecharse de las acciones de otros Estados (o países), disfrutando de los beneficios globales sin tener que soportar los costos locales; el resultado es la falta de inversión en la reducción, a menos que la cooperación se pueda organizar”. Aunque en parte estoy de acuerdo con la afirmación del autor, y creo que apunta a la gran problemática de la lucha contra el cambio climático u otras problemáticas de bienes comunes y problemas ambientales en general, adoptar acciones locales puede reportar cumplir con compromisos internacionales suscritos y beneficiarse de la buena imagen y ejemplo de compromiso a nivel mundial.

Ante esta problemática una clara motivación para emprender acciones locales es una ley vinculante que garantice que los agentes implicados tomen las medidas necesarias para alcanzar los objetivos, sin necesidad de tener beneficios locales inmediatos, tal y como señala WIENER. Por eso, se destaca la Ley de Cambio Climático del Reino Unido que da un gran paso tratando el tema como una unidad.

El Reino Unido es considerado como una próspera economía mundial, con una democracia de larga duración y un actor clave en la economía y seguridad internacional, así que la respuesta que tenga el Reino Unido al cambio climático es central para dar forma a las negociaciones climáticas mundiales.

El Reino Unido fue uno de los primeros países en firmar la CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) y siempre ha emprendido acciones por disminuir sus emisiones de GEI, quizás porque Gran Bretaña se considera extremadamente vulnerable al cambio climático por su condición de isla y el aumento del nivel del mar. Además, podemos decir que su actuación es ejemplar en estos últimos años, en 2013 el Reino Unido había disminuido un 29% de sus emisiones de GEI respecto al 1990, según el Departamento de Energía y Cambio Climático (DECC) del gobierno británico (MacCarthy and Watterson, 2013); seguramente gracias a las políticas aplicadas en cambio climático y la ley de cambio climático de 2008 (United Kingdom. Climate Change Act 2008). La ley de cambio climático de Reino Unido tiene una alta expectativa de mitigación a nivel nacional ya que se propone una meta de reducción de emisiones de un 80% respecto a los niveles de 1990 para el año 2050. También, a nivel internacional, el Reino Unido como parte de E-27 propone una reducción del 20% de las emisiones por debajo de los niveles de 1990, que puede llegar hasta el 30% en caso de que otros países propusieran también acciones comparables a esos compromisos.

1.2. Normativa internacional en cambio climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁴

⁴ <http://newsroom.unfccc.int/>

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, tal y como indica su nombre es el marco para los Estados Parte, lo que quiere decir que tiene escasa intensidad normativa pero es la referencia a nivel internacional. La CMNUCC podríamos decir que fue resultado del conocido Informe Brundtland⁵ donde se desarrolla el concepto de desarrollo sostenible y a partir del cual se propuso la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, más conocida como la Conferencia de Río del 92 o la Cumbre de la Tierra⁶. La CMNUCC, que se inició gracias a la Conferencia de Río, tiene como principal objetivo: “la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmosfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático (...) en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten”.

Para llegar a este objetivo la Convención ponía unos objetivos de reducción de emisiones diferentes para los países del Anexo I (países desarrollados) y para los países del Anexo II (países con economías en transición). Lo que implica que la Convención responde al principio de la responsabilidad común pero diferenciada de las partes de la convención.

Se podría decir que a partir de esta Convención Marco se afianzan a nivel mundial la idea de que la protección del medio ambiente global es una responsabilidad común, es decir, están implicados todos los Estados sean desarrollados o en desarrollo, grandes o pequeños, aunque no todos de la misma forma.

La Convención creó la Conferencia de las Partes (COP) como órgano supremo que toma decisiones, y que está encargado de examinar, evaluar y hacer recomendaciones respecto a las obligaciones de las partes, promover y facilitar la cooperación y coordinación de las partes; examinar y aprobar informes periódicos sobre la aplicación de la CMNUCC; movilizar recursos financieros; entre otras cuestiones necesarias para la aplicación de la Convención. Y como puede observarse a lo largo de los años en las reuniones de la COP, este año pasado ha tenido lugar la COP número 21, la COP tiene un papel importante y relevante.

Por último, respecto a la CMNUCC se han desarrollado diferentes fondos multilaterales:

- El Fondo para el Medio Ambiente, también denominado GEF por su siglas en inglés. Es uno de los fondos más importantes en planes de adaptación e instrumentación de proyectos en países en vías de desarrollo.
- El Fondo para Países Menos Desarrollados y el Fondo Especial para el Cambio Climático destinado a la adaptación y actividades que contribuyan a los países en desarrollo a diversificar su economía.

⁵ El Informe Brundtland es un informe que enfrenta y contrasta la postura de desarrollo económico actual junto con el de sostenibilidad ambiental, realizado por la ex-primer ministro de Noruega Gro Harlem Brundtland, con el propósito de analizar, criticar y replantear las políticas de desarrollo económico globalizador, reconociendo que el actual avance social se está llevando a cabo a un costo medioambiental alto. El Informe tiene por título Nuestro Futuro Común (Our Common Future, en inglés) y se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>

⁶ La Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en Brasil del 3 al 14 de junio de 1992 y organizada por la ONU, elaboró la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

- El Fast-Start Finance i el Long-Term Finance destinados a las necesidades inmediatas de financiamiento para combatir el cambio climático y para atender las necesidades de los países en desarrollo, respectivamente.
- El Fondo Verde para el Clima que tiene como objetivo final un cambio de paradigma a favor de procesos de desarrollo con bajos niveles de emisión de carbono a través del apoyo a países en desarrollo.

El Protocolo de Kioto

El Protocolo de Kioto surgió de la primera COP, en Berlín, con el objetivo de establecer limitaciones cuantificadas y objetivos de reducción de emisiones en plazos específicos. Se podría decir que una de las principales características del Protocolo de Kioto son los objetivos obligatorios donde los países desarrollados se comprometen a una reducción de concentraciones de GEI, para llegar a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012. Para los países en desarrollo el Protocolo no establece nuevas obligaciones más allá de las establecidas en la Convención.

Para que llegar a cumplir con las obligaciones del Protocolo de Kioto no resultase dañino a las economías locales se implementaron mecanismos de financiación flexible, que son mecanismos económicos basados en principios del mercado que las Partes en el Protocolo de Kioto pueden utilizar en un intento por atenuar los impactos económicos potenciales de los requisitos de reducción de las emisiones de GEI. Estos mecanismos son 3: Comercio Internacional de Emisiones (CIE); Aplicación Conjunta (AC) y Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Quizás este último, MDL, ha sido el más importante donde países del Anexo I obtenían reducción de emisiones por colaborar con países en desarrollo (anexo II) en proyectos para reducir sus emisiones.

Aunque el Protocolo de Kioto ha sido claramente insuficiente para la efectiva disminución de emisiones, en mi opinión, sí que ha sido el más importante avance en la lucha contra el cambio climático a nivel internacional.

2. Normativa en cambio climático en Reino Unido

2.1. Breve introducción a las políticas ambientales en Reino Unido

Hay que tener en cuenta que el Reino Unido fue uno de los primeros países en firmar el CMNUCC y siempre ha sido uno de los países líderes en acciones para disminuir sus emisiones de GEI. Puede que uno de los motivos sea su situación como isla ante los efectos del cambio climático, ya que le puede afectar directamente la subida del nivel del mar así como otros impactos como aumento de lluvias⁷. Reino Unido emite un 4,3% de las emisiones mundiales (UNFCCC, 2014), y en 2013 disminuyó un 29%

⁷ Más información en UK Climate Projections: <http://ukclimateprojections.metoffice.gov.uk/>

sus emisiones respecto al año base (1990), lo que confirma su activa política en reducción de emisiones.

Las principales motivaciones del Reino Unido para establecer una ley de cambio climático son evitar daños medioambientales irreversibles, tender hacia una economía baja en carbono y evitar mayores costos a largo plazo:

- Reducir las emisiones de GEI y así cumplir con los compromisos asumidos: El Reino Unido ha firmado compromisos internacionales con la responsabilidad de reducir emisiones como una obligación global, y uno de los objetivos con la ley de cambio climático es cumplirlos.
- Desarrollarse de manera sostenible: La ley de cambio climático ofrece la posibilidad de repensar el sistema de desarrollo del país para desarrollarse de una forma sostenible y encontrar mecanismos bajos en carbono.
- Evitar costes mayores: El Reino Unido es consciente que tan solo ocuparse de los impactos del cambio climático en un futuro costará más que hacerlo en la actualidad e intentar mitigarlo, por eso entienden la ley de cambio climático como una inversión de futuro.

Aunque el Reino Unido no tiene Constitución como tal, se alimenta de diversas fuentes como son el common law (derecho no escrito), judge-made law (derecho creado por los jueces), statute law (leyes escritas) y la equidad, entre otras (Pereira, 2010). De ahí se derivan los principios como el de vivir en un medio ambiente sano o libre de contaminación que son la base para la lucha contra el cambio climático.

Además, antes de la ley de cambio climático que regula de forma integral el problema, se había abordado el cambio climático desde diferentes planes y programas, acuerdos voluntarios o el sistema “cap and trade”⁸.

En 2006 entra en vigor en Reino Unido la Ley de Cambio Climático y Energía Sostenible⁹ como primer marco normativo integral en cambio climático y muy dirigido a la energía. El objetivo de esta Ley tal y como se indica en su artículo 1 es combatir el cambio climático, aliviar la escasez de combustible y asegurar un suministro de energía variado y viable a largo plazo. Además estaba encaminada a aumentar la contribución del Reino Unido en la lucha contra el cambio climático, contribuir a la mitigación de la pobreza de combustible y a la seguridad del suministro de energía diverso y viable a largo plazo. Esta Ley del 2006 establece obligaciones de generar políticas, aprobadas por el parlamento de Reino Unido, que fomenten la reducción de emisiones de carbono en proveedores y conductores de gas y en distribuidores y proveedores de electricidad, también en el sector de la construcción y en el uso de combustibles y energía. Además, dispone de objetivos en microgeneración de energía en hogares y comercio y de uso eficiente de la energía de forma general.

En 2008, se aprobó en Reino Unido la primera ley de cambio climático¹⁰. La Ley de Cambio Climático del Reino Unido tiene por objetivo instaurar un marco jurídico

⁸ “Cap and trade” es el Sistema Británico de Comercio de Emisiones, que surge del cumplimiento de las directrices del sistema de emisiones transables de la Unión Europea, basado en el mercado para el control de la contaminación a través de incentivos económicos para lograr reducciones en las emisiones de contaminantes, especialmente para combatir el cambio climático.

⁹ United Kingdom. 2006. Climate Change and Sustainable Energy Act 2006.

¹⁰ United Kingdom. 2008. Climate Change Act 2008.

legalmente vinculante y a largo plazo para el cambio climático, y “cuyo principal propósito es alinear tanto a la economía como la sociedad civil del Reino Unido hacia un camino bajo en carbono” (Stallworthy, 2009). La ley establece una importante meta de reducción de emisiones, el marco institucional y lo más importante abre la posibilidad de crear un régimen de regulación más detallada, y esto se puede ver reflejado en el alto grado de disminución de emisiones a comparación de otros países similares. La ley de cambio climático de Reino Unido esta principalmente dirigida al cumplimiento de objetivos de reducción y a la participación de los agentes de mercado en esta.

Otra ley muy relacionada con el cambio climático en Reino Unido es la Ley de Energía de 2013¹¹, que sigue la línea de la Ley de Cambio Climático de 2008 al establecer un rango de descarbonización, además de una reforma al mercado eléctrico para fomentar la generación de electricidad por fuentes bajas en la emisión de carbono con la incorporación de nuevos capitales y regula la producción de energía nuclear en el Reino Unido. La Ley en sí no indica los objetivos de descarbonización para el sector energético pero sí que apunta a que la Secretaría del Estado del Departamento de Energía y Cambio Climático para establecerlos anualmente y que sean consecuentes con la Ley de Cambio Climático.

Por último en este apartado sobre políticas en cambio climático de Reino Unido, creo importante mencionar el Impuesto al Cambio Climático (Climate Change Levy) que se instauró en la Ley de Finanzas del año 2000, y que grava algunas actividades que producen emisiones de GEI. La tasa principal grava actividades de tipo industriales, comerciales, agrícolas y de servicios públicos¹².

2.2. Objetivos y desarrollo de la ley

El objetivo final de la ley es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 34% para el 2020 y un 80% para el 2050, y está centrada en estrategias de mitigación para construir una economía baja en carbono. Este objetivo principal se puede observar en el primer artículo de la ley:

1 The target for 2050

(1) It is the duty of the Secretary of State to ensure that the net UK carbon account for the year 2050 is at least 80% lower than the 1990 baseline.

El objetivo de reducir en un 80% las emisiones para 2050 podemos decir que es bastante ambiciosos, sobretodo comparado con otros objetivos de acuerdos internacionales como los del Acuerdo de Paris. Este objetivo, que puede parecer difícil de cumplir, supone un alto grado de descarbonización del país que puede que tener dos consecuencias para Reino Unido, o bien liderar el mercado de las energías renovables o bien hacerlo menos competitivo respecto a otras economías que no abandonen el carbono.

¹¹ United Kingdom. 2013. Energy Act 2013.

¹² <https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/climate-change-levy>

La Ley no lanza el objetivo final sin tener en consideración como poder llegar a él, y como guía a dicho objetivo final, esta ley indica un sistema de objetivos intermedios establecidos por periodos de 5 años. Hasta la fecha el último objetivo intermedio acordado es de una reducción del 50% hacia el año 2025, objetivo que a mi parecer también creo demasiado ambicioso pero no imposible de conseguir sobretodo viendo el ritmo y el resultado de las políticas aplicadas hasta ahora.

La ley contempla además de la reducción de emisiones, esquemas de reducción de residuos, gravámenes a los vendedores de mercancías por el suministro de bolsas de plástico y otros preceptos para complementar otras normativas con aspectos medio ambientales.

El principal instrumento de mitigación que establece la ley se podría decir que son los presupuestos de carbono que son “un límite de emisiones que se pueden emitir en un determinado tiempo para la totalidad de la economía, para un grupo de actividades o para sectores o entidades territoriales” (Amigos de la Tierra, 2010).

El artículo 4 de la ley insta a la Secretaria del Estado a fijar la cantidad neta de emisiones de GEI cada 5 años, la formulación de estos presupuestos de carbono se de hacer teniendo en cuenta circunstancias científicas, económicas, fiscales, territoriales, energéticas,... Por tanto, se establece como responsable máximo en la implementación de la ley de cambio climático a la Secretaria del Estado.

Para poder cumplir con estos presupuestos se establece un sistema de derechos de emisiones transables que va en línea de las políticas del Reino Unido de no ser muy “duros” con el mercado pero que tiene muy en cuenta la internalización de los costes ambientales de las empresas.

El Comité de Cambio Climático (CCC) se crea en la Parte 2 de la Ley (párrafos 32-42) y se otorgan sus funciones, que son básicamente de asesoramiento al gobierno y evolución del progreso y grado de cumplimiento. El Comité está integrado por expertos en los campos de cambio climático, de la ciencia y economía, que realiza el asesoramiento técnico a la Secretaria del Estado. Tal y como podemos ver en la web¹³, el Comité sobre el Cambio Climático se define como un órgano independiente, de derecho público establecido en virtud de la Ley de Cambio Climático de 2008; cuyo objetivo es asesorar al Gobierno del Reino Unido y administraciones autonómicas de los objetivos de emisiones e informar al Parlamento sobre los progresos realizados en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y en la adaptación al cambio climático.

Para asegurar que el progreso hacia el objetivo a largo plazo, el CCC establece el sistema de presupuestos de carbono cada cinco años, según la Ley de 2008. Los 4 primeros presupuestos de carbono son los establecidos en la tabla:

¹³ <https://www.theccc.org.uk/>

Budget	Carbon budget level	% reduction below base year
1st Carbon budget (2008-12)	3,018 MtCO _{2e}	23%
2nd Carbon budget (2013-17)	2,782 MtCO _{2e}	29%
3rd Carbon budget (2018-22)	2,544 MtCO _{2e}	35% by 2020
4th Carbon budget (2023-27)	1,950 MtCO _{2e}	50% by 2025

El Secretario de Estado en Energía y Cambio Climático es la autoridad máxima responsable del cumplimiento de la ley, como hemos podido ver. La responsabilidad más importante que tiene es la de asegurar una reducción de las emisiones netas de GEI para el año 2050 de un 80% respecto a las emisiones de 1990 o modificar ese porcentaje en caso de que existan razones que lo justifiquen. En ese caso debe ser consultado el Comité de Cambio Climático y han de darse a conocer de qué manera sus opiniones han sido recogidas en la nueva propuesta de reducción, o en su caso, las razones por no considerar las recomendaciones¹⁴. También al Secretario le compete la responsabilidad de rendir cuentas frente al Parlamento sobre el estado de cumplimiento de los objetivos de la ley y regular temas relativos al registro de las unidades de carbono (forma, circunstancias en las que deben ser debitadas o acreditadas, entre otras).

El órgano asesor del Secretario, el CCC tiene entre sus funciones aconsejar al Secretario de Estado de Energía y Cambio Climático sobre los presupuestos y objetivos de reducción de carbono, monitorear el cumplimiento de estos presupuestos, y pronunciarse sobre los esfuerzos que son necesarios para lograr los objetivos de la ley. Entre ellos, la contribución que debería hacer cada sector de la economía. Además, cada año debe realizar un informe donde exprese su visión sobre el progreso de la implementación de la ley, que a su vez debe ser respondido por el secretario de Estado de Energía y Cambio Climático. El Comité también debe, a pedido de las autoridades nacionales, proveer recomendaciones en conexión con temas vinculados a adaptación, u otros temas relativos al cambio climático, en información al Secretario de Estado para la realización del informe de impactos del cambio climático.

El último informe anual del CCC al Parlamento de 2015 sobre el progreso en la reducción de emisiones y preparación para el cambio climático indica que las emisiones de GEI en 2014 fueron de 520 MtCO_{2e} para el Reino Unido, que suponen una disminución del 8% respecto a 2013, y por tanto se prevé un cumplimiento de emisiones para el segundo período de 2013-2017.

Sin embargo, el mismo Comité en su informe anual de cuentas 2014/2015, recordaba que mientras que el primer compromiso para 2012 se había cumplido, resultaba necesario el fortalecimiento de las políticas para asegurar el cumplimiento de los

¹⁴ UK. Climate Change Act 2008. Art. 3

compromisos futuros, ya que bajo el actual ritmo de progreso sólo podrían reducirse las emisiones en un 21 al 23 por ciento desde 2013 hasta 2025, en lugar del 31% necesario. Para cerrar esta brecha, el informe recomendaba mejorar la eficiencia y la inversión en tecnologías bajas en carbono, con el apoyo de acciones para permitir que los ciudadanos reduzcan al mínimo las emisiones.

El Departamento de Energía y Cambio Climático (DECC) realiza también proyecciones anuales sobre las emisiones de gases de efecto invernadero. Estas estimaciones son más optimistas que las del Comité de Cambio Climático, y en su último informe de septiembre 2014, considerando las actuales medidas políticas puestas en práctica y las ya aprobadas, predice, en su escenario de referencia, una reducción del 55% respecto al año base para el año 2035 (50% para 2025).

Para cumplir con los presupuestos de carbono, el Reino Unido estableció una política y estrategia nacional que incluyó:

- El establecimiento en la ley de presupuestos de carbono para limitar la cantidad de gases de efecto invernadero que Reino Unido puede emitir durante un tiempo especificado.
- Utilización de las estadísticas de emisiones de gases de efecto invernadero análisis e investigación para informar la política energética y el cambio climático.
- La elaboración de un inventario anual de gases de efecto invernadero . Las estadísticas oficiales sobre las emisiones de gases de efecto invernadero del Reino Unido también se producen anualmente y proporcionan una fuente accesible de datos para los usuarios que no son expertos en inventarios. Las estadísticas de emisiones incluyen seis gases de efecto invernadero: dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarburos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆).
- Utilización del Esquema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (EU ETS) para realizar una reducción significativa de emisiones de carbono entre 2013 y 2020.

El gobierno británico ha elaborado su plan nacional de mitigación (Carbon Plan¹⁵) donde se establecen las medidas políticas para alcanzar sus compromisos, que dan respuesta a los párrafos 12 a 14 de la Ley de Cambio Climático:

12 Duty to provide indicative annual ranges for net UK carbon account

13 Duty to prepare proposals and policies for meeting carbon budgets

14 Duty to report on proposals and policies for meeting carbon budgets

En este plan se busca reducir el consumo energético del país, a través de diferentes acciones como el comercio de emisiones (ETS), incremento de la eficiencia energética (Green Deal) o reducción de consumo de edificios y hogares (Smart Meters). Las primeras tres partes informan cual es la estrategia, y vienen a cumplir con la obligación establecida en la ley de informar que está haciendo el Gobierno para asegurar el cumplimiento de los presupuestos de carbono . El anexo C del Plan determina departamento por departamento, cuales son las acciones y planes que les corresponde desarrollar. El documento hace hincapié en cómo la descarbonización de

¹⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47613/3702-the-carbon-plan-delivering-our-low-carbon-future.pdf

la economía mantendrá la seguridad energética y minimizará el costo para los consumidores. Además, se señala que se desarrollarán tecnologías que permitan la reducción de las emisiones. El *Carbon Plan* es una muestra más de como la ley de cambio climático de Reino Unido se está desarrollando y aplicando con éxito.

Uno de los sistemas de emisiones a destacar en Reino Unido es el de eficiencia energética: “The Carbon Reduction Commitment Energy Efficiency Scheme”, este sale de la parte 3 de la Ley de Cambio Climático relativa a Sistemas de Comercio (Trading Schemes). Este instrumento está diseñado para mejorar la eficiencia energética y reducir las emisiones de CO₂ en organizaciones de sectores públicos y privados que sean altos consumidores de energía¹⁶, ya que la energía quizás es uno de los sectores más implicados en el cambio climático y el que más puede reducir sus emisiones. En ese sentido, el Reino Unido ya está trabajando hace años y previa a la ley de 2008, en 2006 ya tenían la Ley de Cambio Climático y Energía Sostenible, como hemos mencionado anteriormente.

Aunque la Ley de Cambio Climático no crea mecanismos específicos a parte de este sistema de emisiones, las autoridades británicas han creado instancias de financiamiento para complementar la Ley, como por ejemplo el “Green Investment Bank”. Este Banco es el primer banco de su tipo en el mundo, creado por el Gobierno del Reino Unido, como único accionista y capitalizado con fondos públicos. Utiliza su financiación para respaldar proyectos verdes en condiciones comerciales y movilizar otro capital del sector privado en la economía verde en el Reino Unido¹⁷.

La Ley de Cambio Climático, además de estos mecanismos en mitigación, también tiene una parte de adaptación, que se refleja con el Programa Nacional de Adaptación (Programme for adaptation to climate change), en su párrafo 58. Este programa fue instaurado en julio de 2013 y contiene políticas y acciones para adaptarse exitosamente a futuras condiciones del clima salvando los riesgos e intentando crear oportunidades a la vez. El programa analiza los riesgos y propuestas en diferentes sectores y se estructura en 8 capítulos que son:

1. Introducción
2. Medio construido
3. Infraestructura
4. Salud y resiliencia en comunidades
5. Agricultura y silvicultura
6. Medio natural
7. Comercio
8. Gobiernos locales.

Así pues, podría decirse que el programa es bastante completo y detallado ya que abarca un espectro muy amplio¹⁸.

2.3. Puntos clave a tener en cuenta de la Ley Climate Change Act.

¹⁶ Más información: <https://www.gov.uk/crc-energy-efficiency-schemequalification-and-registration>

¹⁷ Más información: <http://www.greeninvestmentbank.com/about-us/>

¹⁸ Puede consultarse el programa completo en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209866/pb13942-nap-20130701.pdf

- La Ley prevé que tanto los objetivos de reducción de emisiones como el año base utilizado para el calcula de emisiones puedan ser revisados. Esta revisión se tasa a través de mejores en conocimiento científico, cambios en la política internacional,... y se harán a través de un procedimiento de consulta a las autoridades competentes.
- La Ley establece los objetivos de carbono (carbon budgets), designados por la Secretaria del Estado en la materia fijados para el período 2008-2050 y con objetivos intermedios.
- La Ley define los siguientes periodos de actuación: 2008-2012; 2013-2017; 2018-2022, y de aquí en adelante en períodos de 5 años hasta llegar al 2050.
- La ley prevé tener en cuenta aspectos económicos, tecnológicos, sociales, científicos,.. para definir los objetivos.
- La ley trata las emisiones que trata la Directiva europea de comercio de derechos de emisión y las emisiones difusas en dos grandes bloques. Además plantea la necesidad de identificar los sectores donde potencialmente se pueden hacer reducciones más grandes.
- La Ley crea un Comité de Cambio Climático (CCC), con posibilidad de que se establezca un subcomité en adaptación al cambio climático. Esta regula su composición, su funcionamiento y las funciones que se le asignan.
- La Ley recoge instrumentos para llegar a objetivos de adaptación como son: el programa de adaptación al cambio climático y sus mecanismos de seguimiento, los informes sobre evaluación del riesgo de los impactos y las guías para realizar la evaluación.
- La Ley establece la realización de informes de seguimiento después de cada período de 5 años i un informe final en el 2050 que se tendrá que presentar al Parlamento Británico. La ley prevé el contenido mínimo de este informe.
- En caso de incumplimiento de los objetivos, la Secretaria deberá de realizar un informe al Parlamento explicando el motivo por el que no se han llegado a los compromisos y con propuestas de medidas correctoras.
- Por último, la Ley otros temas más sectoriales y relacionados con el cambio climático de los que ha existe normativa específica, como por ejemplo en residuos.

2.4. Comentarios sobre la ley

Lo que más sorprende de esta Ley es que aunque se aborda la adaptación al cambio climático se hace de una forma mucho menos amplia que la mitigación, cosa que me extraña por la vulnerabilidad del Reino Unido al cambio climático por su condición de isla.

A nivel de organización institucional, la Secretaria del Estado es quien adopta el rol de máximo responsable en la aplicación de la Ley. Un punto importante es el papel del Comité de Cambio Climático que es el órgano técnico asesor pero sin facultades de implementación de medidas de cambio climático y sin responsabilidad de las medidas tomadas, ya que estas dependen de la Secretaria. La falta de definición de este órgano administrativo puede suponer debilidad para el desarrollo de políticas relacionadas con el clima, ya que el órgano técnico seguramente es el que debería desarrollar medidas más activas que desarrollen estas políticas contra el cambio

climático. Sin embargo, la Ley no le atribuye estas funciones dejándolas a la Secretaria y rebajando al Comité a un mero órgano de asesoramiento.

Uno de los temas más debatidos de la Ley de Cambio Climático es la instauración de los presupuestos de carbono que son la herramienta que ha de ser efectiva para disminuir las emisiones de GEI. Según autor Roger Pielke Jr en su artículo “The British Climate Change Act: a critical evaluation and proposed alternative approach”, realiza una crítica a los métodos establecidos por la ley para llegar a una descarbonización efectiva justificándolo que estos métodos están basados en expectativas o buenas intenciones que no tienen fundamento técnico. El autor afirma que para tener conocimiento de la real capacidad de mitigación de cualquier economía deben considerarse previamente dos variables esenciales: el crecimiento económico expresado en términos de PIB y los cambios tecnológicos representados como emisiones de dióxido de carbono expresado en PIB . Concretamente PIELKE calcula que para llegar a los objetivos planteados en la ley se necesitarían tasas de descarbonización del 4% (superiores al 5% para el 2050) y tendrían que estar operando 15 plantas nucleares para 2015, cosa que no se ha hecho. Por eso, propone que la Ley debería enfocarse más en los procesos para alcanzar los objetivos y su justificación técnica y no tanto en los objetivos en sí.

Tal y como acabamos de apuntar unos párrafos más arriba, el Secretario de Estado es el responsable del cumplimiento de los presupuestos de carbono, y de realizar las enmiendas necesarias en caso de que cambien las condiciones de hecho sobre las que este se proyectaron. A pesar de eso, esto despierta controversia acerca de la exigibilidad legal de las obligaciones en cuestión. Al respecto, el autor CHURCH defiende que existe la posibilidad de demandar judicialmente al Secretario de Estado por no cumplir con los presupuestos, desechando posiciones intermedias que sostienen que se trata de cuestiones no judiciales (Church,2015). Otros autores señalan que no se trata de una obligación “absoluta”, y que los objetivos son meras aspiraciones, y por lo tanto no existe obligación de garantizar su cumplimiento, sino la realización de los mejores esfuerzos (Church, 2015).

Por su lado Church se apoya en otros autores para sostener que de no tratarse de una obligación de resultados, la ley hubiera previsto que el Secretario debería realizar sus “mayores esfuerzos” u obligaciones generales. Además indica que los tribunales pueden disponer varias soluciones, entre ellas, que el Gobierno deba comprar créditos en el ámbito internacional para compensar el excedente de emisiones, ordenar que el exceso de emisiones sea deducido de los presupuestos subsiguientes; compensar a las personas dañadas por el incumplimiento;... . Según este autor, la opción de comprar créditos es la que más se aproxima al incumplimiento de una obligación. Sin embargo, sugiere otras opciones que etiqueta como “más flexibles”, como por ejemplo, que se le ordene al Gobierno seguir determinados pasos, dejando ciertos detalles librados al Gobierno; o que éste informe de qué manera está dando cumplimiento a sus obligaciones públicas; o desarrolle un programa, y cada cierto tiempo, de cuenta al tribunal sobre su proceso de cumplimiento (Church, 2015).

Otro punto a destacar, es la discrecionalidad del Secretario de Estado respecto de la decisión de establecer y/o modificar el presupuesto de carbono. Parece una decisión totalmente subjetiva, pero en realidad ha de considerarse que lo dispuesto sea coherente con el objetivo de 2050, así que el análisis tiene que ser objetivo.

Respeto a la metodología utilizada para establecer los objetivos de reducción de emisiones, otro autor PIELKE, realiza una crítica destacando que primero se establece el objetivo y después se diseñan las políticas para alcanzarlo. Este autor señala que debería seguirse una lógica inversa, indicando previamente a la determinación de los objetivos si es viable cumplirlos y en este caso a partir de que políticas. En otras palabras, el autor plantea si es posible o no el nivel de descarbonización en los plazos propuestos. La crítica del autor está basada en que para poder cumplir los objetivos del año 2020 y 2050, el Reino Unido debe descarbonizar su economía en porcentajes nunca antes vistos en ningún otro país (Pielke, 2009). En este sentido coincide con el autor PIELKE en argumentar que los objetivos propuestos son demasiado grandes y que suponen una tasa de descarbonización muy alta, difícil de conseguir en la economía actual.

3. Conclusiones

Queda clara la urgencia del problema global del cambio climático, a través de los cada vez mayores compromisos del ordenamiento jurídico internacional en cambio climático y por la clara tendencia de los Estados hacia regulación jurídica en adaptación y mitigación en cambio climático.

Aunque con algunas deficiencias, como hemos podido ver, la Ley de Reino Unido en Cambio Climático es un buen ejemplo para otros Estados para iniciarse en la legislación sobre el cambio climático. Es necesaria una legislación nacional sobre este tema, básicamente con el objetivo de poder cumplir los objetivos de los acuerdos internacionales y de dirigir la sociedad hacia unas economías bajas en carbono y que puedan asumir el reto del cambio climático. En la experiencia de Reino Unido, la Ley se ha traducido en normas, planes, instituciones y fondos reales que cumplen su cometido para hacer frente al cambio climático.

En general, la información, los objetivos y las políticas son factores que determinan una buena legislación sobre el clima. La ley de Reino Unido de cambio climático de 2008 se considera una ley avanzada en el sector, y por tanto de referencia que tiene en cuenta todos los aspectos necesarios. Parece ser que esta ley ha surgido de la evidencia de los límites del proceso de acumulación capitalista por un lado, y de la evidencia de la vulnerabilidad de este país a los impactos derivados de seguir consumiendo combustibles fósiles, así la crisis ambiental se dirige hacia la reconstrucción del Derecho ambiental con el objetivo de administrar lo escaso y actual con prudencia en beneficio de las generaciones futuras.

Como reflexión, este tipo de normativas afianza las estructuras globales del gobierno hacia espacios normativos unificados en cambio climático que después se dispersaran en otras normativas sectoriales estandarizadas por la normativa general y creará nuevas instituciones para ello. Es necesario que la normativa ambiental avance en la dirección en la que lo ha hecho Reino Unido, es decir, dando respuesta directa a los problemas que crea el cambio climático (o que creará en el futuro) y regular directamente las emisiones de GEI.

4. Bibliografía

- AMIGOS DE LA TIERRA. (2010) *Oportunidades para una Ley de Cambio Climático en España basada en presupuestos de carbono*. Junio 2010. [En línea: <http://www.sosclima.org/wp-content/uploads/ResumenpresupuestosdeC%281%29.pdf>]
- BOWEN, Alex y RYDGE, James. (2011) *Climate Change Policy in the United Kingdom*. Centre for Climate Change Economics and Policy y Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Policy paper. August 2011 [En línea: http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/03/PP_climate-change-policy-uk.pdf]
- CHURCH, J. (2015). *Enforcing the Climate Change Act*. UCLJLJ. [En línea: <http://www.blog.clientearth.org/wp-content/uploads/Enforcing-the-Climate-Change-Act-2015-41-UCLJLJ-109-1.pdf>]
- COMMITTEE ON CLIMATE CHANGE. (2015). *Annual Report and Accounts*. Junio 2015. [En línea: https://d2kix2p8nxa8ft.cloudfront.net/wp-content/uploads/2015/06/2903902_CCC_ARA_acc.pdf]
- DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT FOOD AND RURAL AFFAIRS. (2013). *National Adaptation Programme: Making the country resilient to a changing climate*. London, United Kingdom, June 2013. [En línea: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209866/pb13942-nap-20130701.pdf]
- DERNBACH, John C y KAKADE, Seema. (2008) *Climate Change Law: An introduction*. Energy Law Journal, Volume 29, Nro. 1, 2008 [En línea: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1033467].
- GOV.UK. *The Carbon Plan: Delivering our low carbon future* [En línea: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47613/3702-the-carbon-plan-delivering-our-low-carbon-future.pdf].
- GOV.UK.(2014) *CRC Energy Efficiency Scheme - Detailed guidance*. [En línea: <https://www.gov.uk/crc-energy-efficiency-schemequalification-and-registration>].
- GOV.UK. (2014) *Green taxes, reliefs and schemes for businesses*. [En línea: <https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/climate-changelevy>].
- MACCARTHY, Joanna; y WATTERSON, John. (2013). *An Introduction to the UK's Greenhouse Gas Inventory*. Department of Energy & Climate Change. Reino Unido, 10 Mayo 2013. [En línea: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/239043/IntroToInventory_2013.pdf].
- PEREIRA Menaut, Antonio-Carlos. (2010). *Fuentes y Características Principales de la Constitución Británica: El Ejemplo Constitucional de Inglaterra*. 1ª Ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- PIELKE Jr., Roger A. (2009). *The British Climate Change Act: a critical evaluation and proposed alternative approach*. Iop Publishing, Environmental Research Letters. N° 4. 18 June 2009. [En línea: <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/4/2/024010/pdf>].
- UNITED KINGDOM. 2006. *Climate Change and Sustainable Energy Act 2006*. [En línea: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/19/pdfs/ukpga_20060019_en.pdf].
- UNITED KINGDOM. 2008. *Climate Change Act 2008*. [En línea: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/pdfs/ukpga_20080027_en.pdf].

- UNITED KINGDOM. 2013. *Energy Act 2013*. [En línea: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/32/pdfs/ukpga_20130032_en.pdf].
- STALLWORTHY, Mark. (2009) *Legislating Against Climate Change: AUK Perspective on a Sisyphean Challenge*. *The Modern Law Review*. [En línea: <http://ssrn.com/abstract=1397773>].
- STOW, Bill. (2005) *El programa de Cambio Climático del Reino Unido*. *Revista ICE* N° 822. Mayo 2005. [En línea: http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_822_65-77__CECF6E81BD998BA2E1E164E8CE14A9CF.pdf].
- WIENER, Jonathan B. (2007). *Think Globally, Act Globally: The Limits of Local Climate Policies*. *Duke Law School Legal Studies, Research Paper Series, Research Paper*. May, 2007. N° 158. [En línea: http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1623/].