CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHO SOCIAL: CLAVES PARA UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA JUSTA E INCLUSIVA

MARGARITA MIÑARRO YANINI (ED.)

IVRA
COLECCIÓN

UJa
EDITORIAL

Cambio climático y derecho social : claves para una transición ecológica justa e inclusiva / Margarita Miñarro Yanini (Ed.) . -- Jaén : Editorial Universidad de Jaén, 2021. -- (Iura ; 2)

264 p.; 17 x 24 cm
ISBN 978-84-9159-438-3
1. Clima-Cambios 2. Derecho social I. Miñarro Yanini, Margarita, dir. II. Jaén. Editorial Universidad de Jaén, ed.
551.5

Esta obra ha superado la fase previa de evaluación externa realizada por pares mediante el sistema de doble ciego

Colección: Iura, 2
Director: Cristóbal Molina Navarrete

© Autoras/es
© Universidad de Jaén
Primera edición, noviembre 2021
ISBN: 978-84-9159-438-3
ISBNe: 978-84-9159-439-0
Depósito Legal: J-751-2021

Edita
Editorial Universidad de Jaén
Vicerrectorado de Proyección de la Cultura y Deporte
Campus Las Lagunillas, Edificio Biblioteca
23071 Jaén (España)
Teléfono 953 212 355
web: editorial.ujaen.es

editorial@ujaen.es

Diseño de cubierta e interiores
Laboratorio de las artes SC

Imprime
Gráficas «La Paz» de Torredonjimeno, S. L.

Impreso en España/*Printed in Spain*

Esta obra ha superado la fase previa de evaluación externa realizada por pares mediante el sistema de doble ciego
«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar, escanear o hacer copias digitales de algún fragmento de esta obra».

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: EL PAPEL DEL DERECHO PARA GARANTIZAR UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA SOCIALMENTE JUSTA. 7
Margarita Miñarro Yanini

INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO 15
María Lidón Lara Ortiz

UNA NUEVA DIMENSIÓN DE LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO: QUÉ ES Y CÓMO SE FOMENTA EL "EMPLEO VERDE" 43
Margarita Miñarro Yanini

EL PAPEL DE LAS COOPERATIVAS EN EL EMPLEO VERDE 71
Juan Miguel Díaz Rodríguez

LA GOBERNANZA COLECTIVA
PARA UNA TRANSICIÓN ECO-LABORAL JUSTA:
EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA 97
Consuelo Chacartegui Jávega

LA CONEXIÓN ENTRE LOS RIESGOS PROFESIONALES
Y LOS RIESGOS DERIVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO:
UNA RELACIÓN COMPLEJA OBLIGADA A ENTENDERSE
EN EL ÁMBITO DE LA EMPRESA 125
Estefanía González Cobaleda

MIGRACIONES CLIMÁTICAS: ANÁLISIS DE INICIATIVAS
RECIENTES PARA SUPERAR EL VACÍO JURÍDICO. 147
Beatriz Felipe Pérez

PROTECCIÓN INTERNACIONAL E INCLUSIÓN LABORAL
DE LAS PERSONAS MIGRANTES MEDIOAMBIENTALES:
LA EXPERIENCIA ITALIANA 173
William Chiaromonte

LA PROTECCIÓN INDIRECTA DEL DERECHO CIVIL
A LOS DAÑOS AL MEDIOAMBIENTE 207
Federico Arnau Moya

LA VÍA DEL DECRECIMIENTO PARA UN MODELO
DE SOCIEDAD JUSTA, EQUITATIVA Y SOSTENIBLE 231
Miguel Martínez Ramos

INTRODUCCIÓN: EL PAPEL DEL DERECHO PARA GARANTIZAR UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA SOCIALMENTE JUSTA

MARGARITA MIÑARRO YANINI

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I, Castellón

"*La idea del Derecho Social no es simplemente la idea de un Derecho especial destinado a las clases bajas de la sociedad, sino que envuelve un alcance mucho mayor. Se trata, en realidad de una nueva forma estilística del Derecho, en general. El Derecho Social es el resultado de una nueva concepción del hombre*[1] *por el Derecho*".

Radbruch, G (1978): *Introducción a la Filosofía del Derecho*, MéxicoFondo de Cultura Económica, 3.ª Reimpresión, p. 157

1. En una versión muy reductiva, el "Derecho Social" se identifica con los sectores jurídicos vinculados a la tradicional "cuestión social", es decir, la cuestión social obrera, que integra el Derecho del Trabajo —incluyendo su dimensión colectiva, el Derecho Sindical, así como otros segmentos hoy autónomos, como el Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo, el Derecho del Empleo— y el Derecho de la Seguridad Social —así como su forma más amplia, el Derecho de la Protección Social—. Así se refleja en preceptos como el art. 1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, al señalar que *"los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho"*. Esta visión del Derecho Social resulta en la actualidad restrictiva e inasumible jurídicamente, al identificarse en la nueva lectura con las ramas jurídicas cuyo referente fundamental y contenido está

1. La "persona", en el debido –y no gramaticalmente disruptivo– lenguaje inclusivo de género .

constituido por instituciones jurídicas y normas basadas en el "principio social del Estado Constitucional de Derecho" (arts. 1.1 y 9.2 CE).

De este modo, la categoría del Derecho Social representa un intento de corrección del rígido dualismo que ha imperado en la ordenación de las denominadas "ramas del Derecho" del que resulta la división entre el "Derecho Privado" (centrado en la persona —intereses individuales y personales—) y el "Derecho Público" (basado en la comunidad —intereses comunes y generales—). En el "Derecho Social" el principio jurídico-social central no es el liberal, como en el Derecho Privado, ni el del orden público, como en el Derecho Público, pese a que los integre, sino el principio de igualdad real de personas y grupos, a fin de que los más vulnerables disfruten de una protección equivalente al conjunto de la sociedad. Inequívoca en este sentido fue la construcción del filósofo del Derecho Gustav Radbruch, para quien el eje axial del Derecho Social no era tanto garantizar la igualdad de las personas, que es más meta que punto de partida —a diferencia de lo que reconoce el orden liberal—, sino promover la equiparación entre las diferentes personas que integran el conjunto social.

Así entendido, el problema que surge es la gran evanescencia del concepto de "Derecho Social", en el sentido de que su vinculación —no solo de los poderes públicos— al Estado Social de Derecho es un principio jurídico general, es decir, de todo el ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) y, en consecuencia, todas las ramas jurídicas han de responder también a sus exigencias, sin perjuicio de conciliarse con otros valores y principios jurídicos de signo diferente, incluso opuesto, como los principios y libertades económicos (libertad de empresa, defensa de la productividad…). En este sentido, como se evidencia en uno de los capítulos que integran esta obra, hasta el propio Derecho Civil introduce principios de socialización de sus instituciones y de sus reglas, en aras de la protección de la posición de las personas contratantes más débiles —"la ley de las personas más débiles"—, así como de intereses sociales, como la protección de las personas consumidoras o, por lo que aquí interesa, del medioambiente. En consecuencia, aún con este persistente riesgo de evanescencia, parece claro que las ramas del Derecho Social son las que se centran en resolver las nuevas grandes cuestiones sociales y construir sociedades jurídicamente más justas desde el punto de vista del disfrute y distribución de los derechos y bienes sociales, corrigiendo con ello las disfunciones del mercado.

2. Desde esta perspectiva conceptual y sistemática no cabe duda de que una de las grandes cuestiones sociales de nuestro tiempo, de alcance mundial, es la lucha contra el cambio climático provocado por los excesos de un modelo de desarrollo y de crecimiento económico extremadamente mercantilizados. En este sentido resulta

coherente que se proponga como cauce para la salida de las múltiples crisis provocadas por la pandemia de covid-19 un "nuevo modelo" de desarrollo económico que sea innovador en el plano tecnológico —digital—, igualitario en el plano social —inclusivo— y, sobre todo, sostenible en el plano ambiental —verde—. Tal premisa constituye una exigencia del disfrute de los Fondos de Recuperación de la UE "*Next Generation Europe*", que es aceptada, por su condicionalidad inexorable, en el Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia de abril 2021[2].

De este modo, la reordenación de la sociedad en aras de facilitar el mayor bienestar posible de personas, grupos, ciudades y también pueblos —en España, la lucha por la supervivencia de la España vaciada—, pasa por instaurar un sistema de garantías del "principio de justicia social verde". Ello supone que todo el ordenamiento jurídico, en especial las ramas vinculadas al principio social, debe ponerse al servicio de la transición ecológica socialmente justa. Así, no solo sus principios, sino también sus políticas, instituciones y normas, han de instrumentarse al servicio de la protección, promoción e incluso reivindicación de un modo de vida y de trabajo ambientalmente sostenible y socialmente inclusivo, es decir, verde y solidario. Un enfoque que se ha reflejado en la Ley 7/2021, 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que, pese a presentarse como uno de los hitos jurídico-sociales de mayor transcendencia del siglo XXI, carece de la ambición y coherencia que serían exigibles.

El preámbulo de la ley, que expresa unas aspiraciones mucho más altas que las que revela el contenido normativo, señala en este sentido que

> "En el actual contexto, España debe ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía, así como facilitar las señales adecuadas para atraer la confianza de los inversores y minorar los riesgos financieros asociados al incremento en el volumen de emisiones de gases de efecto invernadero o a la mayor vulnerabilidad frente a los impactos físicos del cambio climático. Para ello, es imprescindible asegurar las condiciones de contorno que permitan orientar las sendas de cumplimiento, facilitar la estabilidad y predictibilidad necesarias para evitar sobrecostes (…), minimizar los impactos sociales negativos y (…) el aprovechamiento de oportunidades económicas, al tiempo que se ofrecen medidas de acompañamiento en la transición a los colectivos más vulnerables".

En suma, conforme a la típica función transaccional del Derecho Social, los fines económicos se condicionan a los fines sociales, y viceversa, lo que exige un modelo

2. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

económico no "depredador" —uno de los capítulos evidencia lo insostenible de la exigencia de crecimiento económico ilimitado—, que sea capaz de asegurar un alto nivel de empleo de calidad e inclusivo. Con todo, la Ley se preocupa, y se ocupa, más de regular las herramientas para ordenar lo que denomina "gobernanza climática", en aras de la neutralidad del desarrollo económico y social sobre el equilibrio ambiental —Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, PNIEC, y Estrategia de Descarbonización a 2050— que de hacerlos efectivos con la garantía de la transición sociolaboral justa. No obstante, se hace una llamada a orientar todas las políticas sectoriales en clave de sostenibilidad ambiental, a fin de anticipar los impactos negativos y favorecer la recuperación tras los daños.

De este modo, pese a que solo se mencionan las políticas de salud pública, la "variable climática" debe ser incluida en todas las que se desarrollen, también, por supuesto, las de índole social. Así, ha de integrarse en las políticas de mercados de trabajo —promoción de empleos y autoempleos verdes—, de salud laboral —interacción entre los riesgos del ambiente externo e interno a las empresas—, de migraciones, de consumo y ocio, y de compra pública —cláusulas socioambientales en la contratación pública—. Simultáneamente, debe implicarse, entre otros agentes, a las empresas —art. 17 de la Ley— , a través de la RSC u otro cauce, y a los interlocutores sociales, mediante el diálogo social y la negociación colectiva.

Estos fines están vinculados con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que esta marca. Esta conexión evidencia la necesidad de la transición a una economía descarbonizada socialmente orientada, que resulte justa para los colectivos y áreas geográficas más vulnerables. De este modo, la Ley refleja el compromiso con un paradigma de transición hacia un modelo productivo más ecológico y que resulte socialmente beneficioso. En este punto se evidencia de forma clara la conexión de la transición ecológica con las políticas de mercado de trabajo, ante la constatación de las altas tasas de desempleo existentes en España. Así, el apartado IV del Preámbulo señala expresamente que la garantía de empleo ha de lograrse *"(…) promoviendo la transición ecológica de las empresas, las metodologías de trabajo y del mercado laboral en general. Estos esfuerzos crearán oportunidades de empleo decente, incrementando la eficiencia de los recursos y construyendo sociedades sostenibles con bajas emisiones de carbono"*.

La importancia que se atribuye a este objetivo socioeconómico y laboral se constata con su repetición en otros apartados del preámbulo, su desarrollo en el Título VI y su fijación como objeto de la Ley.

3. El paradigma de transición económica ecológicamente sostenible y socialmente justa enlaza así, de forma directa, con el estándar social internacional del trabajo decente. El art.1 de la Ley indica de forma expresa que la transición a un modelo de economía circular, con la eliminación de la emisión de GEI, obedece a los compromisos de garantizar un uso racional y solidario de los recursos (art. 45 CE, derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado) y de *"promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades"*. De este modo, el empleo de calidad y la reducción de las desigualdades son las claves del Derecho Social y del principio básico de desarrollo social y ambiental sostenible con inclusión de todas las personas, que aquel integra.

Asimismo, el art. 6, relativo a la digitalización de la transición económica verde, realiza otra conexión directa con las políticas sociolaborales en su letra d), en la que insta a desarrollar una política de promoción de las competencias digitales de la fuerza laboral, en la que la formación ocupacional y profesional ocupará un lugar central. Señala, en tal sentido, que se han de impulsar las competencias digitales especialmente en relación a *"las personas trabajadoras de los sectores necesitados de medidas de acompañamiento de Transición Justa, cuyos puestos pueden ser reemplazados por tecnologías emergentes, de modo que se maximice el aprovechamiento de las oportunidades y se minimicen los efectos negativos"*.

Esta interacción entre la transición ambiental digitalizada y la justicia social también está presente en su letra e), que hace referencia a modelos de responsabilidad social corporativa en la gestión empresarial de estas transformaciones. Dispone, en tal sentido, entre las acciones de impulso de la digitalización, a desarrollar la de *"promover que las compañías tengan en cuenta el impacto de sus servicios y de su proceso de digitalización y adopten un enfoque responsable de la innovación de los servicios digitales existentes para lograr una digitalización sostenible en el ámbito de aplicación de esta ley*".

Tal conexión también se evidencia, si bien de manera muy escueta e insuficiente, en el art.14, relativo a la ordenación de las políticas de movilidad sostenible y de calidad del aire. Así, se insta expresamente a la promoción de políticas de "movilidad al trabajo sostenibles", que cuentan con previsiones normativas reglamentarias y experiencias precedentes, aunque carentes de un marco de coercibilidad y garantías adecuado, que esta Ley no puede compensar. Es por ello que debe requerir de desarrollos más eficaces, para lo que ha de aprovechar la regulación legal específica al respecto que anuncia la Disposición final octava de la Ley.

Con todo, además de no estar incluidos todos los ámbitos potencialmente afectados por esta interacción entre lo ambiental y lo jurídico-social, esta conexión es la parte más difusa y programática de la Ley. Prueba de ello es que en el Título VI, relativo a medidas de transición justa, no se formulan compromisos concretos, sino solo normas de planificación y procedimiento de concertación social para el desarrollo de estas políticas sociolaborales de transición, que prevén desarrollarse a través de la estrategia y convenios de transición justa.

Por lo que respecta a estos últimos, a tenor del art. 28 su objeto principal es *"fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones"*. En cuanto a su contenido, según dispone el apdo. 3,c), habrán de incluir, además de medidas fiscales, de financiación y apoyo a la I+D+i y de digitalización, medidas de *"emprendimiento, de empleo, de protección social y actividades formativas para incentivar la adaptación de los trabajadores, supeditadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el convenio"*. De este modo, se presenta lo laboral y social, como condicionalidad de la transición digital, planteando la dificultad de determinar qué significa realmente esta y cómo se han de construir ambos planos.

4. Realmente, no es fácil dar respuesta a estas cuestiones, puesto que apenas existen experiencias españolas en tal sentido. Es este, precisamente, el propósito de esta obra, pionera en su materia y la primera que se publica tras la Ley 7/2021. En ella se ofrece una primera visión de conjunto del impacto social y laboral, en términos de transición justa, de la necesidad de un modelo productivo ambientalmente más sostenible. Junto a la vertiente integral, aporta una visión interdisciplinar, no solo jurídica, sino también desde otras disciplinas científicas, como es la economía y las ciencias medioambientales. De este modo, además de tratar las cuestiones típicamente sociolaborales, como las relativas al empleo —eje central de la nueva regulación— o la negociación colectiva, se ha incluido el tratamiento de otros temas, como la salud en el trabajo, así como una dimensión global de la movilidad de personas vinculada al cambio climático, que esta Ley ha dejado fuera, como también ha hecho el Nuevo Pacto europeo para Migración y Asilo de 2020, pero que no podrá seguir eludiéndose en el futuro. La perspectiva interdisciplinar también integra otras cuestiones, como los instrumentos para la promoción jurídica de la compra social y ambientalmente responsable, como serían las cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública, o la responsabilidad civil socialmente orientada.

Así, se ha optado por una ordenación "horizontal", en la que se desarrolla un análisis múltiple de un problema de enorme complejidad social, económica y cultural, como es el cambio climático y los condicionantes sociales que comporta el objetivo de que la lucha frente a este vaya acompañada de la dimensión de justicia y equidad preconizadas.

Valga para ilustrar la interdisciplinariedad y la necesidad de integrar las políticas de protección del ambiente externo a las empresas y el interno a ellas, el razonamiento y fallo de la STS, 1.ª, 141/2021, 15 de marzo. En esta sentencia se confirma que una empresa que ha incumplido sus obligaciones de prevención de riesgos profesionales respecto de su personal, causándole gravísimas enfermedades profesionales e incluso la muerte —p. ej. Uralita, en relación al uso de contaminantes como el amianto—, también es responsable de los daños a la salud sufridos tanto por las personas que se relacionan con aquél por razón de parentesco —en el caso las mujeres o esposas, que lavaban en sus casas las ropas de los maridos, en vez de lavarse en las empresas—, como por las que se encontraban en entorno vecinal —fábrica en Cerdanyola—.

De este modo, las personas afectadas, con un claro interés en políticas eficaces de gestión de los riesgos ambientales de la actividad fabril, son familiares y vecinas, denominadas "pasivos ambientales". El monto total de la indemnización supera los 2,3 millones de euros, en el que el TS incluye el daño moral derivado de las placas pleurales. Aunque brevemente referenciado, este es un claro ejemplo que muestra que la protección de la salud laboral y ambiental no puede escindirse.

En fin, quien escribe estas líneas es plenamente consciente de que todos los temas tratados en esta obra deben estar, si bien es cierto que no están todos los que son, lo que sin duda resultaría complicado a efectos prácticos, dado que se trata de un tema de impacto global. En cualquier caso, el propósito ha sido examinar algunos de los temas clave en esta materia y realizar una primera aproximación a una ley de gran relevancia para las próximas décadas, aunque su preámbulo resulte más ambicioso que sus medidas concretas. Con todo, por descontado se asume que serán imprescindibles nuevos análisis sobre todas las cuestiones que pueden tener incidencia en la materia, en aras de lograr que la transición ecológica se produzca mediante un modelo de desarrollo en el que réditos económicos y sociales vayan de la mano, beneficiando de forma equitativa a todas las personas y grupos.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

MARÍA LIDÓN LARA ORTIZ
Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo, Universitat Jaume I

Sumario: 1. El fenómeno climático ante el derecho. 2. La regulación formal en la lucha contra el cambio climático. 2.1. La regulación formal en el Derecho de la Unión Europea. 2.2. La regulación formal a través del Derecho nacional. 3. Los instrumentos jurídicos informales en la lucha contra el cambio climático. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

1. EL FENÓMENO CLIMÁTICO ANTE EL DERECHO

La preocupación por el cambio climático comenzó hace décadas, pero ha sido muy recientemente cuando se ha alcanzando una consciencia más generalizada y consistente de las dimensiones del peligro que supone para el planeta. Inicialmente, la tendencia hacia el calentamiento del planeta a causa de las emisiones de CO_2 fue señalada a mediados del siglo XIX por Eunice Newton Foote y John Tyndall, fenómeno confirmado por el Premio Nobel Svante Arrhenius en 1896, y, aunque en ese momento fue un problema por el que hubo interés científico, las Guerras Mundiales del siglo XX desviaron la atención hacia los conflictos armados. Posteriormente, fue en la década de los 70 cuando se empezó a detectar la subida de temperaturas en todo el mundo y se apreció que un aumento en la concentración de CO_2 en la atmósfera generaría un

calentamiento anómalo que invertiría el enfriamiento histórico correspondiente a la etapa interglacial (Ruiz De Elvira, 2016).

Actualmente la situación es ya preocupante en cuanto que nos estamos aproximando a un punto sin retorno en lo referente a la emergencia climática, situación que ya ha sido declarada o reconocida en diversos países. La falta de actuación consistente puede conducirnos a una situación en la que se incrementen los fenómenos meteorológicos extremos, que comportan grave riesgo económico y social y que acelerarán la pérdida de las condiciones del medioambiente necesarias para la continuidad de la vida en la Tierra tal y como la conocemos. Así, se ha señalado que, de entrada, en caso de seguir incrementándose la temperatura del planeta por efecto del CO_2 acumulado en la atmósfera habría primero una adaptación a las condiciones medioambientales, pero se produciría un desequilibrio de las condiciones sociales y culturalesdebido a las acuciantes sequías en ciertos lugares, migraciones absolutamente disruptivas de los esquemas sociales, así como la destrucción del sistema de vida de miles de millones de personas que habitan en las costas como consecuencia de la subida de decenas de metros del nivel de mar tras el deslizamiento al mismo de los glaciares polares (Ruiz De Elvira, 2016). En la figura 1 que se recoge a continuación se puede apreciar la evidente disminución del tamaño del hielo ártico en cada mes entre los años 1979 y 2021.

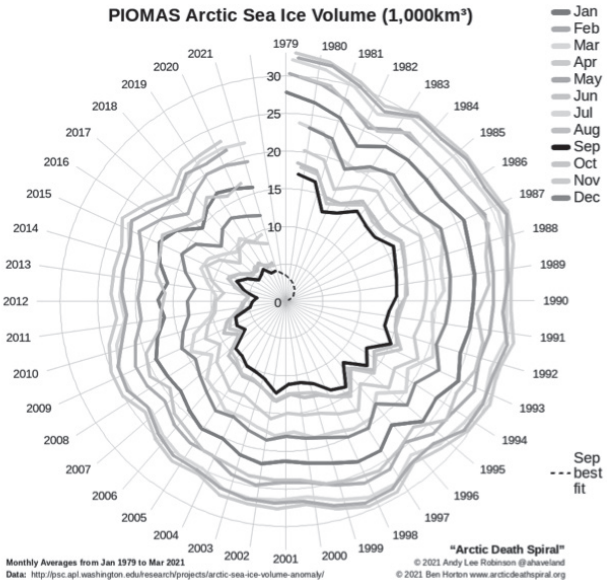

Figura 1. Fuente: Andy Lee ROBINSON y Ben HORTON, ArcticDeathSpiral.org (2021).

Algunos efectos derivados del cambio climático están ya comenzando a producirse, como avisos de otras consecuencias que pueden ser más graves. En este sentido, destacaremos, como tales, las nevadas extremas ocurridas en enero de 2021 en España (Portillo, 2021) y también la aparición de nuevos virus capaces de poner en jaque la seguridad sanitaria (Gascueña, 2021) y la estabilidad económica mundial (Roldán, García Pascual y Rey, 2020), que algunas voces ya asocian al fenómeno del cambio climático.

Si bien es cierto que desde finales de la década de los 80 el interés de la comunidad internacional en la sostenibilidad ha ido incrementándose progresivamente, también lo es que uno de los mayores problemas para lograr resultados efectivos ha radicado en la implementación legal de medidas acompañadas de *enforcement* para que todos los Estados regulen de forma efectiva mecanismos de lucha contra el cambio climático, muchas veces por conflictos de interés de carácter económico que han dado lugar a que una buena parte del marco jurídico regulador de esta materia haya sido de *soft law* (Nava Escudero, 2018). Así, el principal inconveniente para que todo cuanto se ha hecho hasta este momento a nivel internacional haya sido realmente efectivo ha residido en las dificultades para dotar de exigibilidad cualquier iniciativa, ya que la mayoría de las acciones destinadas a luchar contra el cambio climático (García Sánchez, 2013), durante años, se han quedado en el ámbito de lo meramente programático. Dada la soberanía estatal, es decisiva la voluntad de cada Estado para lograr que las directrices internacionales dejen de ser meras normas de *soft law* (Chicharro, 2013; Mazuelos Bellido, 2004; Alarcón García, 2010; y Abbot y Snidal, 2000), aunque la tendencia está cambiando y en los últimos años se están aprobando normas de *hard law* en esta materia.

Si bien las acciones que podemos calificar como informales desde el punto de vista jurídico no deben despreciarse, como trataremos de poner de relieve a lo largo de este trabajo, lo cierto es que la posibilidad de imponer el cumplimiento de las normas que traten de corregir la situación de forma efectiva, mediante instrumentos normativos con capacidad de *enforcement*, deben ser el eje central de la acción en la lucha contra el cambio climático.

A nivel internacional, a partir de las últimas décadas del siglo XX ha habido negociaciones constantes para tratar de alcanzar algún acuerdo o compromiso que permitiera ver reducidos los niveles de CO_2 en el marco mundial, pues es este un problema global, y, por ello, la solución es un problema general. La acumulación de CO_2 en la atmósfera se considera el principal causante del calentamiento global y la tendencia de las últimas décadas en relación con su acumulación es ascendente, como se puede apreciar en el gráfico siguiente (figura 2).

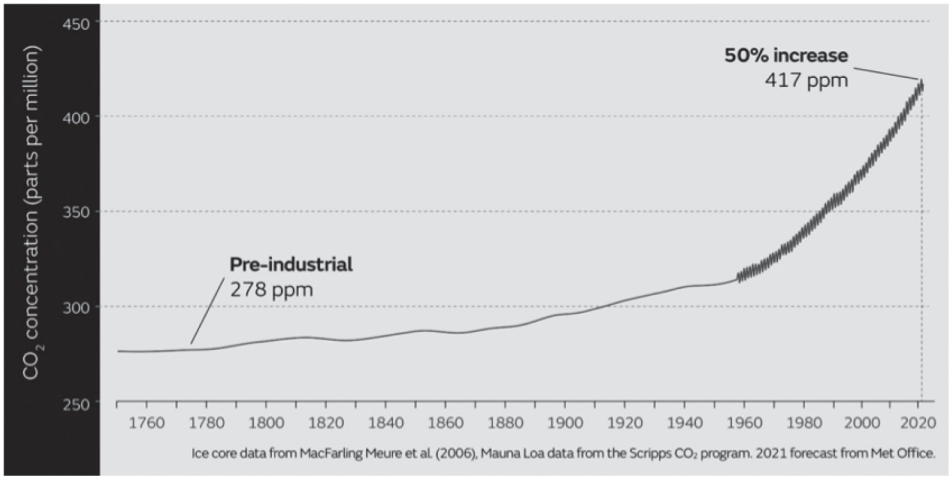

Figura 2. Fuente: Richard BETTS y Ralph KEELING (2021), Met Office.

El primer hito destacable que perseguía la reducción de las emisiones de dióxido de carbono que, sin embargo, no arrojó resultados satisfactorios, fue el Protocolo de Kioto (firmado en 1997, pero que entró en vigor el 16 de febrero de 2005), que estableció metas específicas de reducción de gases de efecto invernadero para los países firmantes y un marco temporal determinado para conseguir no sobrepasar el calentamiento fijado como objetivo (Naciones Unidas, 1998). Sin embargo, no resultó efectivo, habiéndose señalado:

> El Protocolo de Kioto representó un importante paso adelante en la lucha contra el calentamiento global, ya que recogía el compromiso jurídicamente vinculante de los países desarrollados de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en, al menos, un 5,2% con respecto al nivel de 1990 durante el período 2008 - 2012. La Unión Europea asumió el porcentaje mayor (8%) para impulsar y liderar el acuerdo. La no participación de Estados Unidos lastró enormemente el éxito del mismo y lo marcó como un instrumento fallido en el establecimiento de la senda de gestión del cambio climático a nivel internacional (Lago Candeira, 2016: p. 22).

El siguiente hito destacable del que derivan las acciones actualmente llevadas a cabo es el Acuerdo de París —año 2015— (Naciones Unidas, 2015). Mediante el mismo, todos y cada uno de los Estados signatarios se comprometen individualmente a hacer lo que nacionalmente consideran posible para contribuir a lograr dicha meta. En este caso la idea recogida en el Acuerdo es lograr un fin común de relevancia internacional aplicando medios específicos y particulares en cada nación, hasta donde sea posible.

Se establece, además, que los compromisos de cada país se deberán revisar cada cinco años, debiendo seguir una tendencia creciente con cada revisión.

El Acuerdo de París contiene el compromiso de que a finales de este siglo XXI el balance neto de emisiones debe ser nulo, de modo que no se podrá emitir más que lo que la naturaleza pueda absorber, y para ello se fija el límite de 2ºC de calentamiento anual (Moreno, 2016). Existe un consenso generalizado de que el Acuerdo de París será mucho más efectivo para lograr el objetivo que persigue. Los cambios políticos ocurridos a finales de 2020 en Estados Unidos parecen decisivos (De Salas, 2020), ya que en el momento en que se escriben estas líneas se acaba de celebrar la Cumbre por el cambio climático a convocatoria de Estados Unidos que en los años anteriores se alejó del Acuerdo de París (Diarioabierto, 2021). Del mismo modo, la implicación de la Unión Europea con los compromisos del Acuerdo de París es igualmente crucial, pues, al igual que ocurrió con el Protocolo de Kioto, la Unión Europea se ha marcado metas más ambiciosas de las que resultan del acuerdo internacional, tal y como se aprecia en el Pacto Verde Europeo y otros instrumentos jurídicos concordantes con el mismo, que lo desarrollan o complementan (Comisión Europea, 2019).

Al margen de las iniciativas internacionales, los diferentes Estados y también la Unión Europea han comenzado a implementar diversas acciones, que pueden ser clasificadas desde el punto de vista normativo como formales e informales, con el potencial impacto que pasamos a examinar.

2. LA REGULACIÓN FORMAL EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

2.1. LA REGULACIÓN FORMAL EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea está impulsando la acción normativa por el cambio climático en base a las competencias compartidas que le confiere el artículo 4.2.e) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en materia medioambiental. En este sentido recientemente se ha subrayado en el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones *El impacto del cambio climático en las regiones: evaluación del Pacto Verde Europeo* (2021/C 37/07), de 2 de febrero de 2021, que el Pacto Verde es un instrumento clave para que la UE alcance los objetivos del Acuerdo de París, se aplique plenamente la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),

y se haga una contribución ambiciosa de la Unión Europea al *Marco Mundial para la Diversidad Biológica* posterior a 2020. De hecho, el mismo documento recoge expresamente que el "Pacto Verde es parte integrante de esta estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas" (Comité Europeo de las Regiones, 2021).

Todo ello demuestra el firme compromiso asumido por la Unión Europea en la lucha contra el cambio climático y destaca la importancia de adoptar objetivos renovados, pero realizables, para 2030, a fin de mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de 2ºC respecto de los niveles preindustriales y proseguir con los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5ºC, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de París. Destaca particularmente que:

> …los objetivos que se marquen deben tener en cuenta la prerrogativa de cada Estado miembro de determinar su combinación energética, respetando sus especificidades y contexto, y en consonancia con el principio de neutralidad tecnológica, pero recuerda que el cambio climático afecta a todas las regiones europeas y que sus consecuencias, de gran alcance para la salud, el medioambiente y las economías, pueden variar de una región a otra, por lo que se requieren medidas urgentes y un esfuerzo transformador para convertir los retos planteados en oportunidades (Comité Europeo de las Regiones, 2021, Recomendación política 2).

Por tanto, queda patente que la acción decisiva queda en manos de los Estados miembros, aunque la propia Unión Europea está marcando las necesarias pautas a seguir. En este sentido, el Pacto Verde Europeo de 11 de diciembre de 2019, presentado por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, determinó la hoja de ruta incluyendo objetivos diversos en los siguientes ámbitos (Comisión Europea, 2019), que son concurrentes y entre los que se generan sinergias:

- Ambición climática
- Energía limpia, asequible y segura
- Estrategia industrial para una economía limpia y circular
- Movilidad sostenible e inteligente
- Ecologización de la política agrícola común / Estrategia "de la granja a la mesa"
- Preservación y protección de la biodiversidad
- Hacia una contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas
- Integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE
- La UE como líder mundial
- Colaboración en torno a un Pacto Europeo por el Clima