

Leyes de cambio climático

Experiencia de Reino Unido, México y España

Autor

Nombre del autor(es)
Email: nombre@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3160

Nº SUP: 122681

Documentos disponibles en:
<https://atp.bcn.cl>

Resumen

La Ley de Cambio Climático del Reino Unido entró en vigor el 2008, esta se enfoca en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 80% para el año 2050, comparado con el total de emisiones de la línea base del año 1990. En líneas generales, esta ley busca la formulación de estrategias para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y construir una “economía baja en carbono”.

La Ley General de Cambio Climático de México, del 6 de junio de 2012 y reformada el 19 de enero del 2018, apunta a la elaboración de políticas públicas para la adaptación al cambio climático; mitigar y regular las emisiones de gases de efecto invernadero; regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático; reducir la vulnerabilidad de los efectos del cambio climático; fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología e innovación y difusión en materia de adaptación y mitigación al cambio climático.

España está trabajando en un proyecto de ley de cambio climático. Es así, que desde el 22 de febrero de 2019, el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. El anteproyecto busca reducir el 2030 en un 20% las emisiones de GEI respecto a 1990 y en un 90% el 2050. Además, España debería ser neutra en CO₂ el 2050. Conjuntamente, el consumo eléctrico final debería ser 35% renovable el 2030, y alcanzar en 2030 un sistema eléctrico con al menos un 70% de generación que venga de origen renovable.

Introducción

Este informe recopila información sobre las leyes de cambio climático de Reino Unido y México. Adicionalmente, se incorporó el anteproyecto (aprobado por el Consejo de Ministros) de ley de cambio climático de España. La información fue recopilada de fuentes públicas relevantes de cada país incluido en el documento.

Reino Unido

El Reino Unido publicó, el año 2006, la **Ley de Cambio Climático y Energía Sostenible**¹ (en inglés, *Climate Change and Sustainable Energy Act 2006*). El ámbito de acción de esta ley se circunscribe primordialmente en el sector de energético. El objeto de la ley, indicado en su artículo 1º, es “hacer frente el CC, aliviar la escasez de combustible y asegurar un suministro de energía sustentable y viable a largo plazo”. Asimismo, se establecieron compromisos para generar políticas públicas, ratificadas en el parlamento del Reino Unido, que busquen reducir las emisiones de carbono entre generadores y distribuidores de gas y electricidad. También, el sector de la construcción fue incorporado por el uso de combustibles y energía. Adicionalmente, se ponen metas en eficiencia energética y microgeneración de energía en hogares y comercio (*Climate Change and Sustainable Energy Act. Summary 2006*)².

El segundo paso normativo fue la **Ley de Cambio Climático** de 2008³ (en inglés, *United Kingdom 2008. Climate Change Act*). La ley establece metas:

Meta 1 (1 *The target for 2050*) la reducción de emisiones de GEI en al menos un 80% para el año 2050. Específicamente, para el 2050 la cuenta neta de carbono debe ser un 80% más bajo que la línea base del año 1990. En líneas generales, esta ley se enfoca en la formulación de estrategias para la mitigación y construcción de una “economía baja en carbono”.

Un tercer paso, dado el 2013, fue la entrada en vigor de la **Ley de Energía**⁴ (en inglés, *UK Energy act 2013*) que trabaja en directa relación con la Ley de CC del 2008. La **Ley establece un rango de descarbonización**, introduciendo una reforma al mercado eléctrico que promueve la generación de electricidad en base a fuentes bajas en emisiones de GEI. También, apunta a la incorporación de nuevos capitales y regula la generación de energía nuclear en el Reino Unido. En términos de coordinación, la Ley de Energía (2013) se enfoca en el trabajo coherente de la Secretaría del Departamento de Energía y CC, cumpliendo con los objetivos de la Ley de CC (2008).

Ley de CC del Reino Unido

Metas de reducción de emisiones de carbono

Con el fin de poner las metas de reducción de emisiones de carbono, la ley faculta al Gobierno central - Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (en inglés, *Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)*) y el Departamento de Negocios, Energía y Estrategia Industrial (en inglés, *Department for Business, Energy and Industrial Strategy*) en el establecimiento de metas vinculantes de emisiones, o presupuestos de carbono (en inglés, *carbon budget*), cada 5 años.

Los cinco primeros presupuestos de carbonos están establecidos en la Ley de CC (2008) hasta el año 2032. La tabla 1 muestra las metas a cumplir en el Reino Unido.

¹ *UK Climate Change and Sustainable Energy Act 2006*. Disponible en: <http://bcn.cl/24q85> (enero 2020).

² *UK Climate Change and Sustainable Energy Act 2006. Summary*. Disponible en: <http://bcn.cl/24q88> (enero 2020).

³ *UK Climate Change act 2008*. Disponible en: <http://bcn.cl/24q8i> (enero 2020).

⁴ *UK Energy Act 2013*. Disponible en: <http://bcn.cl/24q8e> (enero 2020).

Tabla 1. Metas del presupuesto de emisiones de carbono establecidos en la Ley de CC

Presupuesto/Budget/años	Niveles de presupuesto de carbón Millones de toneladas de CO2 equivalente (MtCO2e)	% de reducción bajo el año de la línea base 1990
1er Presupuesto de carbón (2008-12)	3,018 MtCO2e	-23%
2do Presupuesto de carbón (2013-17)	2,782 MtCO2e	-29%
3ro Presupuesto de carbón (2018-22)	2,544 MtCO2e	-35%
4to Presupuesto de carbón (2023-27)	1,950 MtCO2e	-50% por el año 2025
5to Presupuesto de carbón (2028-32)	1,765 MtCO2e	-57%
6to Presupuesto de carbón (2033-37)	Se establece el 30 de junio de 2021
... 2050	159 MtCO2e	-80%

Fuente: Ley de CC (2008).

En la segunda parte de la Ley, se crea un organismo experto independiente denominado Comité de Cambio Climático (en inglés, *Committee on Climate Change*, CCC), cuya función principal es asesorar al Gobierno y administraciones autonómicas sobre las metas de emisiones. Otra función, es reportar al Parlamento sobre los progresos, o barreras, realizados en la reducción de emisiones. El Comité se compone por expertos en CC, ciencias y economía.

Plan nacional de mitigación (*Carbon plan*)⁵

La Ley de CC (2008) establece políticas focalizadas en alcanzar sus compromisos, estos se especifican entre los párrafos 12 al 14 de la ley:

12° Deber de entregar rangos indicativos anuales de la cuenta neta de carbono del RU (en inglés, *Duty to provide indicative annual ranges for net UK carbon account*).

13° Deber de preparar propuestas y políticas para alcanzar los presupuestos de carbono (en inglés, *Duty to prepare proposals and policies for meeting carbon budgets*).

14° Deber de reportar sobre las propuestas y políticas diseñadas para alcanzar los presupuestos de carbono (en inglés, *Duty to report on proposals and policies for meeting carbon budgets*).

⁵ UK *The Carbon Plan: Delivering our low carbon future 2011. Presented to Parliament pursuant to Sections 12 and 14 of the Climate Change Act 2008*. Disponible en: <http://bcn.cl/24q8m> (enero 2020).

Tal es así, que el Plan de carbono 2011 (en inglés, *The Carbon Plan: Delivering our low carbon futuro 2011*) usa acciones como el comercio de emisiones (ETS)⁶, utilizados por el Esquema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (EU ETS), cuyo enfoque es la reducción significativa de emisiones de GEI entre 2013 y 2020. También, se incrementa y potencia la eficiencia energética (*Green Deal*) y la reducción de consumo energético de edificios y hogares (*Smart Meters*).

A nivel de los Departamentos de gobierno, el Plan de carbono (2011) coordina y estima las acciones planes a desarrollar para cumplir las metas. Adicionalmente, el Plan destaca que el proceso de descarbonización de la economía se realizará manteniendo la seguridad energética y bienestar de la población.

Banco de inversiones verdes (en inglés, *Green Investment Bank*)⁷

La Ley de CC (2008) no crea un mecanismo específico de financiamiento para los mandatos de la ley, sin embargo, las autoridades del Reino Unido crearon el primer banco del mundo desarrollado e implementado para poner en práctica las medidas de combate a la reducción de emisiones de GEI.

En el Banco de inversiones verdes (s/f) el Gobierno figura como único accionista del Banco, y capitalizado con fondos públicos. El Banco es el mecanismo usado para respaldar proyectos verdes en condiciones comerciales y movilizar capital desde el sector privado hacia la creciente economía verde en el Reino Unido.

México

La Ley General de Cambio Climático (LGCC)⁸, del 6 de junio de 2012 y reformada el 19 de enero del 2018, tiene como objeto:

[G]arantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer facultadas a organismos públicos en la elaboración de políticas públicas para la adaptación del cambio climático; mitigar y regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera; regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático; reducir la vulnerabilidad de los efectos del cambio climático; fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología e innovación y difusión en materia de adaptación y mitigación al cambio climático.

⁶ Ley de CC (2008) utiliza el comercio de emisiones (ETS) como único mecanismo específico para la reducción de emisiones.

⁷ *Green Investment Bank (s/f). Accelerating the transition to a greener, stronger economy*. Green Investment Group. Disponible en: <http://bcn.cl/24q8p> (enero 2020).

⁸ Ley General de Cambio Climático de los Estados Unidos Mexicanos. (2018). Disponible en <http://bcn.cl/24m32> (enero 2020).

Aspectos a destacar de la Ley de CC de la LGCC

La LGCC establece atribuciones en temas específicos de mitigación y adaptación al CC a las federaciones, entidades federativas y municipios, con el fin de cumplir el objeto de esta ley.

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)⁹

La LGCC crea un organismo público científico-técnico descentralizado denominado Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). La nueva entidad tiene por misión:

...generar e integrar conocimiento técnico y científico e incrementar el capital humano calificado para la formulación, conducción y evaluación de políticas públicas que conlleven a la protección del medio ambiente, preservación y restauración ecológica, crecimiento verde, así como la mitigación y adaptación al cambio climático en el país.

Política Nacional de Cambio Climático

Se establece, art. 26 de la LGCC (2018), la Política Nacional de Cambio Climático, la cual fue elaborada para establecer medidas de adaptación y mitigación del CC. Los principios rectores de esta política son la sustentabilidad, corresponsabilidad (estado-sociedad), precaución, prevención, adaptación, integralidad y transversalidad, participación ciudadana, responsabilidad ambiental, incentivos económicos y transparencia a la información.

Respecto a la adaptación, el art. 27 de la LGCC (2018) establece instrumentos de "diagnóstico, planificación, medición, monitoreo, reporte, verificación y evaluación", con el fin de reducir la vulnerabilidad del ambiente, fortalecer la resiliencia y resistencia del ambiente, facilitar y fomentar la seguridad alimentaria y establecer mecanismo de atención inmediata para los efectos del CC.

Asimismo, la política de mitigación de CC deberá contar con planes, programas, instrumentos económicos, política y regulatorios para el logro gradual de metas de reducción de emisiones de GEI. Para ello, el art. 31 de la LGCC (2018) establece la necesidad de realizar un "diagnóstico, planificación, medición, reporte, verificación y evaluación de las emisiones nacionales".

Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC)¹⁰

El SINACC es creado con el propósito de "propiciar sinergias para enfrentar de manera conjunta la vulnerabilidad y los riesgos del país y establecer las acciones prioritarias de mitigación y adaptación al cambio climático".

⁹ INECC, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (s/f). Que hacemos. Disponible en <http://bcn.cl/24mr8> (enero 2020).

¹⁰ SINACC, Sistema Nacional de Cambio Climático (s/f). Acciones y programas. Disponible en: <http://bcn.cl/24n8o> (enero 2020).

El SINACC está conformado por la:

- **Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC)**
Esta comisión deberá coordinar las acciones entre las diversas dependencias de la Administración Pública Federal en materia de CC.
- **Consejo de Cambio Climático**
Es un órgano permanente de consulta de la CICC, cuyos miembros provienen del sector privado, académico y social. Las funciones relevantes del consejo son: asesorar a la CICC y recomendar la realización de estudios y adopción de políticas; acciones y metas para enfrentar el CC; como también promover la participación social, mediante consulta pública.

Instrumentos de planeación

Asimismo, la LGCC establece instrumentos de planificación en la Política Nacional de Cambio Climático, estos son:

- **Estrategia Nacional:** "Constituye el instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazo para enfrentar los efectos del cambio climático y transitar hacia una economía competitiva, sustentable y d baja emisiones de carbono".
- **Programas:** Las acciones de mitigación y adaptación que se incluyan en los programas sectoriales y federativos deberán ser congruentes con la Estrategia Nacional. En los programas se establecerán los objetivos, estrategias, acciones y metas para enfrentar el cambio climático.

Sistema de información sobre cambio climático¹¹

Se establece el Sistema de Información sobre el Cambio Climático a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geográfica. Este Sistema es el encargado del inventario y registro nacional de emisiones. Además, "dispone de información estadística, geográfica y de indicadores sobre cambio climático, clima, ecosistemas, recursos hídricos, etc."

Fondo para el cambio climático

El Art. 80 de la LGCC (2018) crea el Fondo para el Cambio Climático "el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático".

¹¹ Sistema de Información sobre el Cambio Climático. (2018). México ante el Cambio Climático. Disponible en: <http://bcn.cl/24ok2> (enero 2020).

España

El Consejo de Ministros¹² del gobierno español de Pedro Sánchez aprobó, el 22 de febrero de 2019, el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética¹³. Este proyecto, planteado por el MITECO, crea un instrumento para alcanzar los compromisos de España, por una parte, con la Unión Europea (UE) en materia energética, y por otra, con el Acuerdo de París (COP21) por el CC.

Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética

De acuerdo a este anteproyecto de ley, España debería reducir el 2030 un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990 y en un 90% el 2050. Además, España debería ser neutra en CO₂ el 2050. Conjuntamente, el consumo eléctrico final debería ser 35% renovable el 2030, y alcanzar en 2030 un sistema eléctrico con al menos un 70% de generación que venga de origen renovable. Al mismo tiempo, mejorar la eficiencia energética reduciendo el consumo de energía primaria en al menos un 35% con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

Para lograr estos ambiciosos objetivos el anteproyecto tiene las siguientes finalidades¹⁴:

- Poner en el centro de la acción política la lucha contra el cambio climático y la transición energética, como vector clave de la economía y la sociedad para construir el futuro.

Asegurar la neutralidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en España para 2050 y un sistema energético eficiente y renovable; a través de objetivos para 2030 y 2050 y de las herramientas que favorezcan la previsibilidad y den las señales económicas adecuadas.

- Garantizar la coordinación de las políticas sectoriales de manera que se asegure la coherencia entre ellas y se fomenten las sinergias en relación a la mitigación y a la adaptación al cambio climático.

Las políticas de I+D+i, en el marco de las Estrategias Españolas de Ciencia y Tecnología y de Innovación y en los correlativos Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, las políticas de información y comunicación sobre las características de productos y servicios, con objeto de facilitar un consumo bajo en carbono y responsable hacia el clima, y las políticas de educación, introduciendo el tratamiento del clima en los diversos itinerarios formativos de la educación formal e informal e impulsar la formación del profesorado en la materia

- Garantizar la cohesión social y territorial de forma que se promueva una transición justa y solidaria de la economía española y se favorezcan las oportunidades del nuevo modelo descarbonizado.

¹² El Consejo de Ministros, y que junto al Plan de Energía y Clima y a la Estrategia de Transición Justa forman el paquete normativo de energía y clima del Gobierno.

¹³ Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Disponible en: <http://bcn.cl/2a532> (enero 2020).

¹⁴ Op.cit. Anteproyecto, pp.4,6.

Se deben identificar las medidas de acompañamiento que faciliten la resiliencia de España a los impactos del cambio climático. La protección hacia los más vulnerables significa que la adaptación es un imperativo para abordar los riesgos ecológicos, económicos y sociales derivados del cambio climático en España.

- Poner en marcha instrumentos de gobernanza que aseguren la participación ciudadana, el mejor entendimiento científico, y la coordinación entre las administraciones y las entidades sociales y económicas.

El anteproyecto consta de 31 artículos distribuidos en 9 Títulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y once disposiciones finales.

Título I: Objeto de la ley, asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, acelerar la plena descarbonización de la economía española de modo que se garantice el uso racional y solidario de nuestros recursos y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo de calidad.

Objetivos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética de la economía española a 2030 y 2050.

Título II: disposiciones relativas a las energías procedentes de fuentes renovables.

Título III: disposiciones sobre las redes eléctricas: las redes de transporte de electricidad y gas, su planificación, las redes de distribución y las redes extrapeninsulares.

Título IV: medidas relacionadas con los combustibles: la prohibición de la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, subsidios y las desinversiones en combustibles fósiles; el fomento del biometano y de otros combustibles sintéticos de origen renovable inyectados en la red de gas natural; y el fomento de biocarburantes en el transporte aéreo.

Título V: movilidad y edificación: se establece el objetivo de alcanzar en 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO₂; se regula la obligación de instalación de puntos de recarga eléctrica en las instalaciones de suministro de combustibles y carburante; los municipios de más de 50.000 habitantes integren en la planificación de ordenación urbana medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad. También, se mandata mandato al Gobierno de elaborar una Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España, así como programas de ayudas y mecanismos de financiación destinados a conseguir eficiencia energética en la rehabilitación de viviendas, con especial atención a los colectivos más vulnerables.

Título VI: medidas de adaptación y la transición justa. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) será el instrumento de planificación básico, y se deberá considerar los riesgos derivados del cambio climático en la planificación y gestión hidrológica, de la costa y de las infraestructuras del transporte, así como en la biodiversidad y sus hábitats.

Título VII: movilización de recursos para la lucha contra el cambio climático y la transición energética. Los objetivos de la fiscalidad ambiental. En segundo lugar, la Ley dispone que al menos el 20% de los Presupuestos Generales del Estado deberán tener impacto positivo en la lucha contra el cambio climático.

Título VIII: aspectos relacionados con la Gobernanza. Se crea el Comité de Cambio Climático y Transición Energética como órgano consultivo del Gobierno en materia de cambio climático y transición energética, que actúa con autonomía y plena independencia. Finalmente, se establece la aprobación de planes autonómicos y locales de energía y clima antes del 31 de diciembre de 2021.

El proyecto incluye, en último lugar, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y once disposiciones finales.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)