

E PÍLEG JURÍDIC: De Kyoto a París (COP21). Escenaris i reptes futurs en les polítiques internacionals de canvi climàtic

Autors

Isabel Pont i Castejón

Mar Campins Eritja

Juan Emilio Nieto Moreno

Isabel Pont i Castejón és doctora en dret i professora titular de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Ha estat vinculada professionalment al dret ambiental des de l'any 1985. Ha exercit com a assessora, com a advocada i com a magistrada de reforç del Jutjat Contenciós Administratiu durant dos anys judicials. Pertany a l'Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA) de la UAB, al Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT), de la Universitat Rovira i Virgili (URV), a l'Observatori de Polítiques Ambientals i a grups d'investigació sobre gestió integrada de zones costaneres i canvi climàtic. Ha assessorat administracions públiques en matèria d'iniciatives legislatives, de problemàtiques procedimentals i d'aspectes relatius a la distribució de competències, a l'avaluació de l'impacte ambiental de projectes i a l'avaluació ambiental de plans i programes. Ha realitzat nombroses publicacions i conferències i ha organitzat cursos sobre els diferents subsectors i instruments ambientals, concretament sobre el paper de les diverses administracions públiques en l'elaboració i l'aplicació. Actualment és membre de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya i del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya.

Mar Campins Eritja és doctora en dret per la Universitat de Barcelona i professora titular i a l'Ame-

rican University (acreditada al cos de catedràtics per ANECA i AQU) de dret internacional públic (dret comunitari europeu) de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona (UB). Ha centrat l'activitat investigadora en l'anàlisi de diversos aspectes del dret comunitari europeu i del dret ambiental internacional i europeu. En aquests àmbits ha publicat diverses monografies i articles, ha dirigit seminaris i ha coordinat projectes competitius de recerca. És membre d'un grup de recerca consolidat de la Generalitat de Catalunya i investigadora de l'Institut de l'Aigua (UB), del CEDAT (URV) i del Centre de Recerca en Dret Públic de la Universitat de Montreal. Ha realitzat diverses estades com a professora convidada a la Universitat de Puerto Rico, a la Universitat Nova Southeastern, a la Universitat de Dalhousie, a la Universitat d'Ottawa, a la Universitat de Montreal. En l'àmbit de la gestió universitària, ha estat vicedegana de la Facultat de Dret, adjunta al vicerector de Política Internacional i vicerectora de Política Internacional de la UB. Actualment és vicedegana de la Facultat de Dret.

Juan Emilio Nieto Moreno és doctor en dret i professor associat de dret administratiu de la UAB. Ha estat investigador de l'Institut de Dret i Tecnologia (UAB) i actualment està adscrit a l'Institut d'Estudis Europeus (UAB). Ha estat vinculat professionalment al dret ambiental des de l'any 1997, interessat per

diversos sectors, especialment el de l'avaluació ambiental de plans, programes i projectes. Va dedicar la tesi doctoral a l'avaluació ambiental de plans i programes. És autor de diverses publicacions i conferències, i participa com a docent en nombrosos cursos sobre diversos temes ambientals. Ha participat en

projectes d'investigació europeus i nacionals, i ha assessorat professionalment la Generalitat de Catalunya i diverses administracions locals catalanes. És membre, entre altres institucions, de l'Observatori de Polítiques Ambientals.

Sumari

Síntesi	600
25.1. Introducció	601
25.2. Els antecedents de l'Acord de París.....	601
25.2.1. L'Acord de París des d'una perspectiva jurídica.....	602
25.2.2. Els efectes de l'Acord de París.....	604
25.2.2.1. La incidència de l'Acord de París en l'ordenament jurídic de la Unió Europea	605
25.2.2.2. La incidència de l'Acord de París en l'actuació de l'Estat envers el canvi climàtic	606
25.2.2.3. Les conseqüències jurídiques per a Catalunya.....	607
25.2.3. Catalunya davant dels nous reptes que planteja l'Acord de París	608
25.2.3.1. La regulació mitjançant una norma amb rang de llei	610
25.2.3.2. Els objectius de mitigació i d'adaptació i el seguiment	610
25.2.3.3. Aspectes organitzatius i assignació de responsabilitats	611
25.2.3.4. La planificació i la programació.....	611
25.2.3.5. La rellevància dels aspectes relacionats amb el compliment de la llei projectada	612
Referències bibliogràfiques	612

Síntesi

La 21a sessió de la Conferència de les Parts del Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic (COP21) i l'11a Reunió de les Parts del Protocol de Kyoto (COP-MOP11) van adoptar, el 12 de desembre del 2015, l'Acord de París i la Decisió que l'aprova i l'acompanya. Amb relació al seu antecessor, el Protocol de Kyoto, l'Acord de París és un instrument més flexible que integra més parts, que abasta un volum més gran d'emissions i que proposa una arquitectura institucional

més lleugera. Aquest capítol analitza els elements essencials i les implicacions jurídiques de l'Acord de París fonamentalment des del punt de vista de Catalunya. Pel que fa a les diverses iniciatives i actuacions públiques que actualment es duen a terme en matèria de canvi climàtic, l'anàlisi se centra d'una manera especial en el Projecte de llei que s'està tramitant al Parlament de Catalunya i es posa èmfasi en les potencialitats per a fer cara als reptes que es desprenen d'aquest nou marc jurídic internacional.

25.1. Introducció

El 12 de desembre del 2015, la Conferència de les Parts del Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic (COP21) i la Reunió de les Parts del Protocol de Kyoto (COP-MOP11) van adoptar l'anomenat *Acord de París*, que ha de marcar el full de ruta de la mitigació i l'adaptació al canvi climàtic durant els propers anys. Aquest epíleg té com a objectiu descriure breument el procés de negociació internacional previ a l'assoliment d'aquest acord, a partir del Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic, però, sobretot, descriure i analitzar, des de la perspectiva del dret internacional, l'Acord de París i els efectes que comporta.

Atès que l'equip que signa aquest epíleg ja va fer una anàlisi exhaustiva de la política internacional de canvi climàtic en les dues edicions anteriors d'aquest INFORME, publicades el 2005 i el 2010, respectivament, es remet els lectors a aquestes dues obres i es focalitza el text en el procés posterior a la publicació del *Segon informe sobre el canvi climàtic a Catalunya* (SICCC). D'altra banda, tot i que el títol remarca la perspectiva internacional de l'epíleg, en les pàgines següents també s'han incorporat referències a l'àmbit europeu, estatal i català.

25.2. Els antecedents de l'Acord de París

El Conveni marc (1992) i el Protocol de Kyoto (1997) constitueixen la resposta de la comunitat internacional al fenomen del canvi climàtic. Mitjançant aquests dos instruments, els estats van establir un objectiu a llarg termini: estabilitzar les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (GEH) per prevenir interferències perilloses amb el sistema climàtic. Per a aconseguir aquest objectiu, el Conveni marc i el Protocol estableixen, pel que fa als països desenvolupats, l'obligació d'adoptar mesures de mitigació que limitin les emissions de GEH i disminueixin la petjada de carboni. Així mateix, es considera essencial que els països en desenvolupament s'adaptin al canvi climàtic per mitjà de la reducció de la vulnerabilitat dels ecosistemes i l'augment de la resiliència per a fer cara als impactes negatius.

L'article 9 del Protocol, en vigor des de l'any 2005, ja preveia la revisió i la negociació del contingut

per part de la Conferència de les Parts (COP). El primer examen s'havia de produir a partir de la segona Conferència de les Parts en qualitat de Reunió de les Parts al Protocol (COP-MOP). Igualment, l'article 3 disposava que la renovació dels compromisos de les parts incloses en l'annex I del mateix Protocol a partir de l'any 2013 s'hauria de començar a considerar, «com a mínim, set anys abans del final del primer període de compromís (2008-2012)». Per tant, en el moment en què va entrar en vigor es va posar en marxa el procés de revisió dels compromisos de reducció de les emissions de GEH.

Des d'aleshores s'ha seguit un procés llarg de negociació, sovint marcat per la manca de suport i de confiança de les parts, que s'ha desenvolupat en dues vies paral·leles. D'una banda, per mitjà de l'establiment del diàleg sobre l'acció cooperativa a llarg termini en el marc del Conveni marc (FCCC/CP/2005/5/Add.1), que tenia com a objectiu proposar mesures per al desenvolupament futur del conveni. Aquest diàleg va finalitzar a la COP13, a Bali, amb l'adopció del Pla d'Acció de Bali i la transformació en el Grup de Treball Especial sobre la Cooperació a Llarg Termini en el Marc del Conveni (AWG-LTC; FCCC/CP/2007/6/Add.1). L'altra via va consistir en la creació d'un grup de treball encarregat d'examinar els nous compromisos dels països desenvolupats a partir del 2012 en el marc del Protocol (AWG-KP; FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1).

L'establiment d'una data màxima per a la conclusió de les dues vies de negociació, fixada per al 2009 (FCCC/CP/2007/6/Add.1), va crear expectatives enormes respecte a la possible adopció d'un acord a la COP15, que s'havia de celebrar aquell mateix any a Copenhaguen. No obstant això, en aquella COP no es va avançar en cap dels dos grups de treball especials (FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1); ans al contrari, es van reflectir clarament les tensions existents i es va anunciar un tomb important en el desenvolupament de les negociacions sobre el règim multilateral del canvi climàtic.

El 2010 els Acords de Cancún, a més d'incorporar els compromisos de l'Acord de Copenhaguen en una decisió oficial de la COP16 (FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1), van posar a l'agenda noves

accions dels països desenvolupats i dels països en desenvolupament per a reduir les emissions i establir un marc per a evitar la desforestació. D'altra banda, a la COP16 es van produir dos avenços importants des del punt de vista institucional: l'establiment del Fons Climàtic Verd, per a donar suport als països en desenvolupament en la lluita contra el canvi climàtic, i l'establiment d'un marc d'adaptació i d'una xarxa tecnològica per a donar suport a l'ús de tecnologies baixes en carboni.

La COP17, celebrada a Durban el 2011, va acordar l'establiment del Grup de Treball Especial sobre la Plataforma de Durban per a una Acció Reforçada (ADP), amb el qual es van articular dues línies de treball noves. La primera va consistir a exigir un nou procés dirigit a la negociació d'un protocol, d'un altre tipus d'instrument jurídic o d'una conclusió acordada amb força legal, en el marc de la COP, que fos aplicable a totes les parts. Aquest instrument s'hauria d'adoptar l'any 2015 i entraria en vigor a partir del 2020.

D'altra banda, a Durban es va establir un pla de treball per a incrementar el grau d'ambició de les iniciatives de mitigació adoptades per les diverses parts. L'any següent, en el marc del Portal Climàtic de Doha, es va formalitzar l'acord respecte al segon període de compromís (2013-2020), fet que va requerir l'adopció d'una esmena al Protocol de Kyoto (FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1) que encara no ha entrat en vigor. Finalment, les conferències de les parts celebrades a Varsòvia i a Lima (COP19 i COP20, respectivament) van permetre intensificar els preparatius de les parts per adoptar un protocol o un altre instrument vinculant jurídicament l'any 2015 (FCCC/CP/2014/10/Add.1).

25.2.1. L'Acord de París des d'una perspectiva jurídica

El Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic i el Protocol de Kyoto han generat efectes positius indiscutibles. Ara bé, també han fet palesa la dificultat del dret internacional per a abordar d'una manera eficaç el repte doble de la mitigació i l'adaptació al canvi climàtic. Aquest és el desafiament principal a què feien cara la COP21 i la COP-MOP11, que es van celebrar el desembre del 2015 a París.

Segons l'Acord de París i la Decisió de la COP21 que l'aprova i l'acompanya (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), l'objectiu principal que cal assolir en aquesta nova etapa és mantenir l'augment de la temperatura mitjana mundial molt per sota dels 2 °C respecte als nivells preindustrials i continuar amb els esforços per a limitar aquest augment als 1,5 °C (article 2.a). L'article 4, lluny de les expectatives de descarbonització que s'havien posat sobre la taula inicialment, es limita a assenyalar que les emissions totals haurien d'arribar al punt màxim tan aviat com fos possible i davallar ràpidament a partir d'aleshores per tal d'aspirar a un equilibri entre les fonts i els embornals de GEH en algun moment després del 2050.¹

El compliment de l'objectiu de limitar l'augment de la temperatura mitjana mundial per sota de 2 °C respecte als nivells preindustrials exigeix una gran implicació dels estats, cosa que significa que el règim climàtic futur ha de ser més inclusiu i que totes les parts, siguin països industrialitzats o països en desenvolupament, han d'assumir, amb diferent intensitat, el compromís de reduir les emissions.

Això explica que a l'Acord de París s'hagi eliminat la distinció entre els estats de l'annex I i els que no ho són, així com la flexibilització del criteri de la diferenciació, mitjançant una graduació i una vinculació mútua entre aquests dos grups de països, respecte als esforços que han de fer en la lluita contra el canvi climàtic. D'aquesta manera, s'ha reconduït l'oposició d'alguns estats i, molt especialment, s'ha facilitat la participació en l'acord dels Estats Units d'Amèrica, el Canadà, el Japó, la Federació Russa i els països del grup BASIC (el Brasil, Sud-àfrica, l'Índia i la Xina), que han abandonat les reticències i s'han afegit al consens general.

1. Simultàniament, es reconeix l'existència de comunitats particularment vulnerables als efectes adversos del canvi climàtic, així com «les necessitats específiques i les situacions especials» de certs estats. De fet, el preàmbul de l'Acord vincula l'acció contra el canvi climàtic a les exigències de justícia climàtica i fa una referència especial, amb un caràcter declaratori, «als drets humans, el dret a la salut, els drets dels pobles indígenes, les comunitats locals, els migrants, els nens, les persones amb discapacitat i les persones en situacions de vulnerabilitat i el dret al desenvolupament, així com la igualtat de gènere, l'apoderament de la dona i l'equitat intergeneracional».

També va caldre fer cara al desafiament d'incorporar en aquest procés altres actors no estatals que reclamen des de fa temps senyals clars de l'existència d'una voluntat política que els empenyi a mobilitzar-se. En aquesta línia, la Decisió de la COP reconeix els esforços de la societat civil, el sector privat, les institucions financeres, les ciutats i altres autoritats subestamentals per a oposar-se al canvi climàtic i adoptar mesures, i els insta a donar suport a les que siguin aprovades per les parts amb vista a reduir les emissions, a augmentar la resiliència i/o a disminuir la vulnerabilitat als efectes adversos del canvi climàtic.²

No obstant això, aquesta aplicació més àmplia s'ha obtingut a un cost força alt: un augment substancial de la flexibilitat pel que fa al caràcter obligatori de l'acord i de les obligacions que conté. El repte d'adoptar un instrument vinculant jurídicament, universal i diferenciat només s'ha resolt a mitges, en la mesura que, tot i tractar-se d'un acord multilateral i, per tant, d'un instrument que formalment vincula jurídicament les parts, l'Acord de París conté elements importants que no tenen caràcter obligatori, entre els quals destaca un aspecte tan essencial com ara l'establiment d'objectius de reducció d'emissions individuals per a les parts.

Així, doncs, l'Acord de París no inclou objectius nacionals individualitzats de caràcter obligatori per a les parts, a diferència del que va succeir en el cas del Protocol de Kyoto. El gir que ja es va introduir a la COP15 (Copenhagen) ara es reflecteix en la introducció d'un canvi essencial respecte a l'arquitectura prèvia del Protocol, que es basava en una planificació centralitzada i descendent dels objectius i de les accions que calia portar a terme i que fixava un objectiu quantitatiu de mitigació a escala global que es distribuïa entre les parts, les quals l'havien d'assumir obligatòriament (*top-down approach*).

Amb l'Acord de París, aquest plantejament ha estat substituït per un sistema molt més descentralitzat i amb un caràcter ascendent, en el qual les parts assumeixen unilateralment compromisos de mitigació individuals (coneguts com a *contribucions previstes determinades nacionalment*, INDC)

d'acord amb les circumstàncies i les prioritats nacionals (*bottom-up approach*). En aquest sistema, les parts únicament han de demostrar que el compromís de reducció de les emissions que proposen i que assumeixen constitueix una contribució justa a l'esforç global de mitigació, una valoració que s'acompanya d'un procés d'avaluació i de revisió tècnica independent cada cinc anys.

En definitiva, l'Acord inclou en un mateix sac les contribucions nacionals de totes les parts, independentment de si es tracta de països desenvolupats o en desenvolupament, del contingut substantiu (excloent-ne els sectors de l'aviació i la navegació, que queden fora de l'Acord) o dels terminis que fixen (incloent-hi l'any de referència), i deixa un marge considerable als estats per a determinar com i on duen a terme aquestes reduccions. L'única exigència és que les INDC que les parts comuniquin successivament han de representar una millora respecte a la contribució vigent i mostrar un nivell molt elevat d'ambició, tenint en compte les responsabilitats comunes però diferenciades i les capacitats a escala estatal (article 4.3).

El debat sobre el caràcter vinculant o no de les obligacions que es deriven del nou model ascendent i, molt particularment, d'aquesta clàusula «de no-retrocés» establerta per l'article 4.3 es relaciona íntimament amb les qüestions de transparència i de compliment de l'Acord. Tot i que el contingut dels compromisos de reducció és voluntari, l'Acord estableix un conjunt de requisits procedimentals, de caràcter vinculant, que tenen com a finalitat promoure'n la transparència, com ara la presentació d'informes sobre la formulació dels compromisos de reducció i d'adaptació o el seguiment, la revisió i la verificació de l'aplicació. Aquesta opció representa una solució de compromís no del tot satisfactòria, ja que d'una banda estableix un «marc de transparència reforçat» (article 13), mentre que de l'altra preveu la creació d'un «mecanisme per a facilitar l'aplicació i promoure el compliment» de les disposicions de l'Acord de «caràcter facilitador, que funcionarà d'una manera transparent, no contenciosa i no punitiva» (article 15).

D'altra banda, i per primera vegada en les negociacions sobre el canvi climàtic, les qüestions relatives a l'adaptació han tingut una importància

2. Vegeu especialment els paràgrafs 118-120 i 134-136 d'aquesta Decisió (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1).

similar a la que tradicionalment tenen els aspectes vinculats a la mitigació. Segurament, això es deu al fet que molts dels INDC comunicats pels estats incloïen els objectius i les prioritats d'adaptació juntament amb els objectius de reducció de les emissions. En aquest àmbit, al qual cal fer cara des de les dimensions local, subestatal, estatal i internacional, l'Acord persegueix l'objectiu global de millorar la capacitat d'adaptació, enfortir la resiliència i reduir la vulnerabilitat al canvi climàtic per a contribuir al desenvolupament sostenible i assegurar una resposta adequada per a assolir l'objectiu de limitació de la temperatura. D'aquesta manera, l'Acord vincula explícitament l'adaptació i la mitigació i encoratja les parts a informar d'aquestes accions també en períodes de cinc anys, però utilitza una redacció molt genèrica per a referir-se a la planificació i la implementació de les mesures d'adaptació.

Pel que fa a l'assistència financera, els països desenvolupats han adoptat l'objectiu —no obligatori— d'augmentar el nivell del suport financer mitjançant un full de ruta que permeti mobilitzar conjuntament, fins al 2020, 100.000 milions de dòlars anuals per a la mitigació i l'adaptació als països en via de desenvolupament conforme a l'apartat 115 de la Decisió. Ara bé, l'article 9.3 de l'Acord disposa, simplement, que els països desenvolupats haurien de continuar encapçalant els esforços per a mobilitzar finançament i que cada dos anys han de comunicar el suport financer tant pel que fa a la qualitat com pel que fa a la quantitat.

Un altre aspecte rellevant és el mecanisme internacional de Varsòvia per a les pèrdues i els danys relacionats amb les repercussions del canvi climàtic, un instrument destinat a minimitzar els danys i les pèrdues ocasionades tant pels fenòmens meteorològics extrems com pels fenòmens climàtics d'evolució lenta. Aquest mecanisme, que finalment s'ha separat de les disposicions relatives a l'adaptació, s'ha d'entendre com un compromís entre les parts, les quals tenen visions divergents: d'una banda, s'incorpora a l'article 8 de l'Acord; de l'altra, i continuant amb el que estableix el paràgraf 52 de la Decisió de la COP, se n'exclouen les qüestions relacionades amb la responsabilitat internacional o la indemnització.

Per assolir els objectius de l'Acord, el text manté els enfocaments cooperatius, és a dir, dóna continuïtat als mercats de carboni o de drets d'emissió. Tot i que en algun moment de les negociacions va semblar que desapareixerien, finalment l'Acord els recupera a l'article 6, però amb un marc jurídic totalment diferent, en el qual els estats decideixen unilateralment els compromisos de reducció que assumeixen i no hi ha cap llindar màxim d'emissions, fet que planteja nous reptes per al funcionament d'aquest tipus de mecanismes. D'entrada, l'article 6 estableix que les parts participin voluntàriament en «enfocaments cooperatius que comportin l'ús de resultats de mitigació de transferència internacional per a complir amb les contribucions previstes determinades nacionalment». A més, l'Acord estableix un mecanisme per a facilitar les transaccions entre els països venedors i els països compradors, que presumiblement reemplaçarà el mecanisme de desenvolupament net previst al Protocol de Kyoto.

Tanmateix, encara resta una tasca ingent per als propers anys: desenvolupar les modalitats i els procediments recollits a l'Acord, posar en marxa les institucions i els mecanismes que s'hi preveuen, assegurar el suport financer als països en desenvolupament i, molt especialment, articular el règim de transparència i assolir el nombre de signatures necessàries per a l'entrada en vigor.

25.2.2. Els efectes de l'Acord de París

La Conferència de París es pot considerar un èxit si es té en compte que és la cimera sobre el clima que ha reunit més caps d'estat i de govern i delegats (28.000), els quals van expressar, durant unes negociacions marcades pel *savoir faire* de la diplomàcia francesa, un esperit de cooperació notable i la voluntat ferma d'arribar a un acord.

En aquest ambient d'eufòria, l'Acord de París i la Decisió de la COP21 constitueixen un punt d'inflexió en els esforços de la comunitat internacional per a fer cara al canvi climàtic. Amb relació a l'Acord, els reptes més importants que s'obren a partir d'ara per a la comunitat internacional són, d'una banda, la ratificació i l'entrada en vigor i, de l'altra, la transició del model descendent (*top-down*) propi del Protocol de Kyoto cap al sistema ascendent (*bottom-up*) que ha de permetre deter-

minar els compromisos de reducció de les emissions de GEH.

Pel que fa a la ratificació, l'Acord es va obrir per a la signatura el 22 d'abril del 2016 (estarà obert durant el període d'un any), i hauria d'entrar en vigor l'any 2020, sempre que cinquanta-cinc parts les emissions de les quals representin el 55 % de les totals hagin dipositat els instruments de ratificació, acceptació, aprovació o adhesió (com estableix l'article 21). Es requereix, per tant, que com a mínim sigui ratificat pels Estats Units d'Amèrica, la Unió Europea, la Federació Russa, la Xina i l'Índia.

D'altra banda, els estats part han de fer els primers passos per a preparar les INDC i dur-ne a terme la primera revisió el 2018. Les INDC constitueixen, com hem comentat, l'element clau del nou sistema. Fins ara, cent seixanta de les cent noranta-sis parts del Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic havien presentat els compromisos per al període post-2020,³ cosa que representa prop del 99 % de les emissions globals de GEH.

Com hem apuntat, l'Acord adopta l'objectiu general de limitar l'augment de la temperatura a 2 °C respecte als nivells preindustrials (i, si es pot, a 1,5 °C). És important destacar, però, que al costat d'aquest objectiu incorpora els conceptes *punt màxim de les emissions màximes* i *equilibri entre les fonts i els embornals de GEH*. Aquests dos elements indiquen que l'era dels combustibles fòssils arriba al final i que cal avançar en nou model de desenvolupament sostenible.

Cal tenir present, però, que l'apartat 17 de la Decisió de la COP reconeix que les INDC que fins ara han estat presentades per les parts abans de la cimera de París no permeten assolir l'objectiu dels 2 °C, sinó que apunten clarament cap a un augment de la temperatura mitjana de 3,5 °C per sobre dels nivells preindustrials per a l'any 2100. Per tant, caldrà promoure'n la revisió per tal d'augmentar-ne el nivell d'ambició abans del 2023 i, fins

i tot, del 2018, quan les parts hauran de negociar per a avaluar els esforços col·lectius. Així mateix, l'any 2020 les parts hauran de comunicar les estratègies de reducció de les emissions de GEH a llarg termini, una bona oportunitat per a augmentar el grau d'ambició dels estats abans de l'entrada en vigor de l'Acord.

25.2.2.1. La incidència de l'Acord de París en l'ordenament jurídic de la Unió Europea

La Unió Europea (UE) va iniciar aquest procés el 2015, amb una proposta legislativa per a reformar el sistema de comerç d'emissions de la UE i reduir en un 2,2 % anual el nombre de drets d'emissió entre el 2021 i el 2030 [COM(2015) 337 final]. Properament, la Comissió Europea ha de presentar una proposta per a reduir les emissions als sectors no coberts pel sistema de comerç d'emissions de la UE (European Commission, 2015). En tot cas, la INDC presentada el març del 2015 per la UE preveu, per a l'any 2030, una reducció del 40 % de les emissions respecte de les emissions de l'any 1990.⁴ Aquesta fita és coherent amb el compromís de la UE de reduir les emissions en el 80-95 % l'any 2050 (en comparació de les emissions d'aquest mateix any).

Per assolir l'objectiu de reducció per al 2030, la UE s'ha compromès a reduir en un 43 % les emissions dels sectors coberts pel sistema europeu de comerç d'emissions i en un 30 % les de la resta de sectors (ambdós objectius prenen com a referència els nivells d'emissió de l'any 2005). L'assoliment d'aquests compromisos en l'àmbit global de la UE requerirà l'establiment d'objectius vinculants per a cadascun dels estats membres (Decisió UE 2015/1814, del 6 d'octubre del 2015).

En aquest punt, cal recordar que la UE s'ha compromès formalment amb l'Esmena de Doha, relativa al segon període de compromís del Protocol de Kyoto (2013-2020), mitjançant dues decisions adoptades pel Consell de la UE el 26 de gener i el 13 de juliol del 2015 (la Decisió 2015/146 i la Decisió 2015/1339, respectivament), en les quals es fixa el límit mitjà anual d'emissions de GEH per

3. Les INDC són disponibles en línia al web de la Secretaria del Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic (<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>).

4. La INDC de la UE i els estats membres, del 6 de març del 2015, es pot consultar en línia a: http://ec.europa.eu/clima/news/docs/2015030601_eu_indc_en.pdf.

al període 2013-2020 en el 80 % de les emissions de l'any 1990. Respecte a l'abast d'aquest compromís, el Consell va decidir, el 2012, que s'havia d'adoptar partint del total d'emissions acordat en el marc del paquet legislatiu d'energia i clima, en el qual es reflectia el compromís unilateral de la UE de reduir les emissions en un 20 % per sota dels nivells del 1990 amb vista al 2020. En el cas d'Espanya, el Consell de Ministres va ratificar l'Esmena el juliol del 2015, una decisió que es va traslladar a les Corts Generals a proposta del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació.

25.2.2.2. La incidència de l'Acord de París en l'actuació de l'Estat envers el canvi climàtic

De tot el que hem assenyalat fins ara, és evident que les coordenades dins de les quals s'ha de desenvolupar l'activitat de les administracions públiques catalanes són fixades pel nou escenari generat pels resultats de la COP21 de París i, òbviament, per les iniciatives impulsades —o que han de ser impulsades— per la UE que s'acaben d'exposar. Nogensmenys, juntament amb aquest canvi del context internacional és convenient tenir en compte un altre element amb capacitat d'incidir en la formulació i el desenvolupament de les polítiques catalanes respecte al canvi climàtic: el paper de l'Administració de l'Estat, que disposa de les competències ambientals i sectorials assignades a l'article 149 de la Constitució (Campins *et al.*, 2010).

D'aquesta manera, cal assenyalar molt sintèticament que, d'acord amb els compromisos contrets per l'Estat en l'àmbit del dret internacional,⁵ i tenint en compte la gran incidència en aquest àmbit de l'actuació de la UE, l'Estat porta a terme una sèrie d'accions que, com ja es reflectia al SICCC, es van intensificar progressivament a partir de l'any 2006. Aquestes accions presenten diverses vessants: l'organització administrativa (Pont *et al.*, 2010;

5. L'Estat espanyol va signar el Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic el 13 de juny del 1992 a Rio de Janeiro, i el va ratificar el 21 de desembre del 1993. Va esdevenir estat part mitjançant la ratificació del Protocol de Kyoto el 31 de maig del 2002. Posteriorment, el 24 de juliol del 2015, el Govern espanyol va aprovar la ratificació de l'Esmena de Doha al Protocol de Kyoto (relativa al segon període de compromís, 2013-2020). Tampoc no es pot oblidar que l'any 2015 la Comissió Europea, juntament amb els estats membres, va presentar les INDC per al període post-2020.

Pont *et al.*, 2012),⁶ l'activitat normativa, la formulació d'estratègies, plans i programes, i les accions d'execució. Les línies fonamentals que marquen l'activitat de l'Estat envers el canvi climàtic són, d'una manera sintètica, les següents:

- L'activitat normativa ha estat (i està) essencialment relacionada amb la necessitat d'incorporar a l'ordenament jurídic intern les diverses directives adoptades successivament per la UE, amb una incidència especial a tot el que fa referència al comerç d'emissions. En aquest sentit, cal destacar l'aprovació de la Llei 1/2005, del 9 de març, per la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de GEH.⁷
- Pel que fa a l'activitat programadora i planificadora, cal destacar, per l'abast que té, l'Estratègia Espanyola de Canvi Climàtic i Energia Neta (EECCCEL), horitzó 2007-2012-2020, que va establir mesures per a onze àrees temàtiques diferents, incloent-hi la cooperació institucional, els mecanismes de flexibilitat, la cooperació internacional i la cooperació amb països en desenvolupament, el comerç de drets d'emissió, la captura i l'emmagatzematge de CO₂, i l'adapta-

6. Les competències en aquesta matèria són exercides, fonamentalment, pel ministeri amb competències sobre medi ambient —avui, el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient—, amb un protagonisme destacable de l'Oficina Espanyola de Canvi Climàtic (actualment adscrita a aquest Ministeri). S'ha creat, també, una multitud d'òrgans col·legiats de caràcter interdepartamental, entre els quals cal destacar el Consell Nacional del Clima (creat per mitjà del Reial decret 177/1998, del 16 de febrer, que després va ser substituït pel Reial decret 1188/2001, del 2 de novembre, i regulat per mitjà del Reial decret 415/2014, del 6 de juny), la Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic (creada per mitjà de la Llei 1/2005, del 9 de març, i regulada per mitjà del Reial decret 1823/2011, del 21 de desembre) i la Comissió Interministerial per al Canvi Climàtic (Reial decret 1886/2011, del 30 de desembre).

7. El règim jurídic que va establir originàriament aquesta norma es va modificar amb profunditat posteriorment. A banda de la incorporació d'algunes obligacions d'informació aplicables als nous sectors i als operadors d'aeronaus (introduïdes per mitjà de la disposició addicional segona de la Llei 5/2009, del 29 de juny), destaca la reforma introduïda en la Llei 1/2005, del 9 de març, mitjançant la Llei 13/2010, del 5 de juliol, aprovada per a perfeccionar i ampliar el règim general de comerç de drets d'emissió i incloure-hi l'aviació. La Llei 1/2005, del 9 de març, també va ser modificada per la Llei 11/2012, del 19 de desembre, de mesures urgents en matèria de medi ambient. Tot i que en aquest epíleg no es pot fer una exposició detallada de tota l'activitat normativa de l'Estat en aquest àmbit, cal esmentar la Llei 40/2010, del 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni.

ció al canvi climàtic. L'EECCCEL s'ha desenvolupat per mitjà de diversos plans, com ara el Pla de Mesures Urgents de la mateixa estratègia, plans d'acció d'estalvi i eficiència energètica i el Pla Nacional d'Adaptació al Canvi Climàtic.

- Finalment, i des de la publicació del SICCC, s'observa un increment notable de les actuacions transversals, fonamentalment amb relació al binomi energia / canvi climàtic, així com una profusió notable d'actuacions relacionades amb el transport i la mobilitat, incloent-hi, per exemple, estratègies sobre el foment dels vehicles elèctrics (Pont *et al.*, 2012).

En definitiva, i a l'efecte d'aquest epíleg, cal retenir dues circumstàncies fonamentals: les competències de l'Estat, amb la possibilitat de perfilar d'una manera més o menys intensa la regulació de diverses matèries, que directament incideix en l'actuació de les comunitats autònomes per mitjà de l'adopció de la legislació bàsica; i també l'exercici efectiu d'aquestes competències, fonamentalment pel que fa a la vessant normativa, que fins ara hom pot constatar que es vincula d'una manera molt directa a la necessitat d'incorporar al dret intern les exigències derivades de les normes (directives) de la UE.⁸ Caldrà, per tant, restar atents a les iniciatives que impulsi els propers anys, a la preparació i al compliment, entre d'altres, dels compromisos que adopti la UE tant per al període 2013-2020 com per al període posterior a aquell moment, quan previsiblement entrarà en vigor l'acord adoptat a París.

25.2.2.3. Les conseqüències jurídiques per a Catalunya

Un cop exposat el context dels àmbits internacional, europeu i estatal, a continuació cal referir-se a les conseqüències que se'n deriven per a Catalunya. En aquest sentit, cal exposar molt breument l'actuació dels poders públics catalans en matèria de canvi climàtic en els darrers anys i la previsió per al futur. Per a fer-ho, cal recordar, encara que sigui molt succintament, el marc competencial en

8. Això pot implicar, tal com s'assenyala posteriorment, que l'actuació dels poders públics catalans amb relació a aspectes determinats de la matèria del canvi climàtic pugui ser afectada molt directament per les decisions adoptades per l'Estat, concretament en el cas del règim de comerç de drets d'emissió (vegeu OCCO, 2015, p. 8-9).

el qual es desenvolupa aquesta actuació (Pont *et al.*, 2010) i subratllar que ja des de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 1979 i, fonamentalment, a partir de l'Estatut del 2006, la Generalitat gaudeix de prou competències per a desenvolupar una política pròpia sobre aquesta matèria que s'ha d'emmarcar en l'àmbit que s'hagi pogut fixar amb les normes mencionades. Aquest marc competencial empara sense problemes una política pròpia que es pot adequar a les característiques internes dels diversos sectors implicats a Catalunya.

En aquest sentit, es constata que la Generalitat de Catalunya ja ha dut a terme, en l'exercici de les competències, una multiplicitat d'actuacions en els àmbits normatiu (amb l'aprovació de normes amb rang de llei⁹ o de caràcter reglamentari¹⁰), planificador, programàtic, d'execució i d'organització administrativa. Cal subratllar que l'activitat de l'Administració catalana d'aquests darrers temps s'ha circumscrit especialment a la planificació i la programació. En aquest sentit, i confirmant el que assenyalàvem en les edicions anteriors d'aquest INFORME, és palès que ha optat per adoptar plans, programes i estratègies que tracten des de diferents perspectives la matèria relacionada amb el canvi climàtic. Tot i que no són l'objectiu central d'aquest epíleg i que ja s'han tractat en capítols anteriors d'aquest mateix INFORME, cal tornar a esmentar, per la importància que tenen, el Pla Marc de Mitigació del Canvi Climàtic 2008-2012 i el Pla d'Energia i Canvi Climàtic 2020 (amb diversos plans i estratègies vinculats, com ara l'Estratègia Catalana per a la Renovació Energètica dels Edifi-

9. La matèria relacionada amb el canvi climàtic fins ara ha estat tractada per mitjà de lleis de caràcter sectorial, tal com ja es va assenyalar al SICCC. A banda de les lleis sectorials mencionades en aquesta publicació, cal esmentar addicionalment, pel caràcter transversal, la Llei 6/2009, del 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes, la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, i el Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (amb les modificacions introduïdes per la Llei 3/2012, del 22 de febrer).

10. En aquest punt, cal destacar el Decret 397/2006, del 17 d'octubre, sobre el comerç de drets d'emissió de GEH. També hi ha altres normes de menys abast que, des del punt de vista sectorial, incideixen en la nostra matèria, com ara l'Ordre AAM/79/2013, del 6 de maig, sobre el règim d'obtenció de la qualificació d'orientació energètica dels aprofitaments forestals en l'àmbit de Catalunya i d'establiment de la garantia de la traçabilitat.

cis i el Pla d'Estalvi i Eficiència Energètica als Edificis i Equipaments de la Generalitat de Catalunya). Des del punt de vista de l'adaptació, es va aprovar l'Estratègia Catalana d'Adaptació al Canvi Climàtic, horitzó 2013-2020.

En qualsevol cas, i amb una perspectiva de futur, cal destacar especialment el Projecte de Llei del canvi climàtic de Catalunya, aprovat pel Govern el 26 de gener del 2016 i en fase de tramitació parlamentària en el moment de lliurar aquest epíleg. Els trets més rellevants del contingut d'aquesta iniciativa normativa, segurament de les primeres a escala mundial després de l'aprovació de l'Acord de París, seran comentats a continuació, malgrat que cal advertir que la versió que s'analitza pot variar considerablement en el decurs de la tramitació. Per a emmarcar aquest Projecte de Llei, cal recordar que els darrers anys a Catalunya s'havia discutit la conveniència de disposar d'una norma pròpia amb rang de Llei que servís d'instrument vertebrador de la política pública sobre el canvi climàtic. Constituïa una iniciativa preconitzada per investigadors i empena decididament per qui ha liderat la política en aquesta matèria. Si bé és cert que han estat diversos els plans, les polítiques, els programes i les normes que des d'una perspectiva sectorial han abordat la qüestió del canvi climàtic fins avui, com hem pogut veure al paràgraf anterior, tot indica que disposar d'una norma que aglutini el suport necessari de les forces polítiques comporta entrar en una dimensió d'estabilitat i de seguretat jurídica molt més intensa i compromesa.

Sabem que França, el Regne Unit, Suècia, Escòcia (en l'àmbit europeu), Austràlia, Costa Rica, Guatemala, Hondures, Mèxic i el Quebec ja disposen de normes sectorials amb unes característiques similars. En qualsevol cas, som davant d'una iniciativa molt esperada, amb un període de gestació dins de l'executiu autonòmic especialment llarg, si el comparem amb altres processos legislatius, i per al qual s'ha disposat d'una quarantena de versions. El 24 de maig del 2012, el secretari de Medi Ambient i Sostenibilitat va signar la proposta d'acord del Govern per la qual s'aprovava la memòria prèvia a l'inici de la tramitació de l'Avantprojecte. Gairebé dos anys després, l'Avantprojecte de Llei va ser aprovat pel Govern el 6 de gener del 2016, a proposta del conseller de Territori i Sostenibilitat, i

se'n va poder autoritzar la presentació al Parlament (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 25 de febrer del 2016).

El text, que va ser objecte d'un procés participatiu ampli abans de l'aprovació i la tramesa posterior al Parlament, actualment és objecte de tramitació parlamentària i, per tant, les referències que s'aporten es localitzen en el text presentat inicialment al legislador català. Com a referència general, cal destacar que hom constata que aquest Projecte de Llei, més enllà d'integrar les prescripcions que es puguin considerar exigibles i derivables directament de la legislació europea, es vol configurar com un marc jurídic amb vocació d'estabilitat que es planteja un objectiu ambiciós però alhora imprescindible, com ara facilitar la transició cap a una societat més baixa en carboni. En aquest sentit, es vol que la norma sigui un motor de canvi i que els postulats s'acabin integrant en les polítiques i en la planificació sectorial.

25.2.3. Catalunya davant dels nous reptes que planteja l'Acord de París

En les pàgines anteriors s'han presentat, de manera resumida, les novetats més significatives en aquest àmbit des de la publicació del SICCC i s'ha analitzat la incidència a l'escenari que es construeix a Catalunya. Les dues innovacions més destacables, com hem vist, són l'Acord de París (i els efectes als àmbits europeu, estatal i català) i el Projecte de Llei del canvi climàtic de Catalunya.

L'Acord de París també és un acord per a Catalunya. Amb l'adopció d'aquest acord es consolida la línia d'actuació que es va iniciar formalment amb el Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic i que ja no qüestiona en cap cas l'existència de l'escalfament planetari. Cal insistir un cop més, a manera de recapitulació, que l'acord internacional conté fites que ajuden a entendre i a emmarcar la ruta que cal seguir a Catalunya i el ritme amb què els poders públics catalans han de treballar per a assolir-les, així com per a avaluar si tot el que es realitza avui va en el sentit i la velocitat exigibles.

Amb relació al seu antecessor, l'Acord de París, és un instrument més flexible, que integra més parts, que abasta un volum més gran d'emissions i que preveu una arquitectura institucional més lleugera.

També hi ha un canvi important en la determinació de les obligacions que assumeixen les parts, que ara, com hem dit, fixen els estats unilateralment i «des de baix». Els ens subestatsals poden contribuir a l'establiment. L'acord, a més, aplica fórmules coercitives diferents de les tradicionals, basades en la triada establiment d'obligacions/incompliment/responsabilitat. En el nou instrument, els mecanismes de control, que també hauran de ser presents a Catalunya, es basen en conceptes com ara la transparència, la reputació i l'opinió pública, uns aspectes que incideixen en les estratègies i les actuacions dels poders públics a Catalunya.

L'acord internacional inclou el compromís de mantenir l'increment de la temperatura mitjana de l'atmosfera per sota dels 2 °C respecte als nivells preindustrials, però reconeix que encara caldrà emprendre esforços addicionals perquè l'increment de la temperatura mitjana global no superi els 1,5 °C. Nogensmenys, a Catalunya —i també a l'Estat— cal parar una atenció especial i estar especialment preparat per a intensificar les actuacions públiques i els objectius que es volen establir. Hom no pot oblidar que ja s'ha posat en evidència, com hem dit, la paradoxa o la incoherència que els estats, en les decisions individuals relacionades amb l'acord internacional referit, fins avui únicament s'hagin compromès a emprendre actuacions que, si es materialitzessin en els termes exactes, podrien comportar un escalfament planetari de prop de 3 °C. Tot indica, per tant, que els esforços des de l'esfera pública i privada s'hauran d'accentuar.

Cal tenir present, d'altra banda, que encara cal completar alguns tràmits per tal que l'Acord de París es pugui aplicar efectivament: després de l'adopció a la seu de l'Organització de les Nacions Unides, el 22 d'abril del 2016, la signatura i la ratificació estaran obertes durant un any (el Govern espanyol va acordar la ratificació en el Consell de Ministres del 8 d'abril del 2016). Així mateix, és especialment important destacar que l'entrada en vigor no serà immediata, ja que requereix la ratificació expressa de cinquanta-cinc estats part del Conveni marc, responsables com a mínim del 55 % de les emissions globals. Si s'esdevenen aquestes circumstàncies condicionants, entrarà en vigor al cap de trenta dies. No obstant això, atès que no es preveu

que el contingut sigui efectiu fins a l'any 2020, cal parar atenció a les actuacions que es duen a terme actualment a Europa i a Catalunya i a les que es puguin impulsar en el futur.

En el camí que cal recórrer per a assolir els reptes esmentats, l'actuació de la UE és especialment rellevant per a les decisions que s'adoptin a Catalunya. Més enllà de la signatura i la ratificació de l'Acord de París, la UE ha de preparar l'estratègia de descarbonització a llarg termini (horitzó 2050) i analitzar les transformacions econòmiques i socials necessàries per a fer-la possible, les quals indefectiblement centraran i impulsaran el debat polític tan important que s'ha d'iniciar aviat. Evidentment, dos aspectes de política energètica en els quals la UE ja treballa però en els quals caldrà intensificar els esforços són l'impuls de l'eficiència i l'ús de fonts renovables d'energia. Per aquest motiu, caldrà tenir molt present el Marc sobre Clima i Energia per al 2030, acordat pel Consell Europeu el 2014 (amb l'objectiu intern d'assolir, com a mínim, un 40 % de reducció de les emissions de GEH per al 2030).

Els propers mesos seran especialment significatius i estimulants, i Catalunya ha d'estar ben atenta a les propostes normatives que la Comissió Europea presenti per a desenvolupar el nou Marc sobre Clima i Energia, per a poder repartir l'esforç entre els sectors que no cobreix el sistema de comerç d'emissions, incidir en aspectes com ara els usos del sòl i establir, entre d'altres, les bases del mecanisme de governança climàtica i energètica que regirà a partir del 2020. Però, en general, és ben clar que, davant del nou escenari internacional i europeu, els poders públics de Catalunya no haurien d'adoptar el paper d'espectador. Malgrat que el contingut de l'Acord de París no tingui prou intensitat ni precisió, ni ofereixi la seguretat jurídica i la garantia de seguiment uniforme que es podrien considerar convenientes i necessàries per a instruments jurídics d'aquest tipus, també cal reconèixer que, com que en la pràctica es basaran en els compromisos individuals dels signants i com que es pretén oferir la màxima transparència en la formulació i el seguiment, l'adopció és transcendent per, com a mínim, fidelitzar la implicació i mantenir la intensitat de l'activitat que ja duen a terme molts estats i altres entitats territorials pel que fa a l'escalfament

planetari. En el mateix Acord de París, com ja hem subratllat, no solament es reconeix la importància de les entitats que no constitueixen pròpiament un estat, sinó que s'incentiva l'adopció i l'execució de polítiques i d'actuacions climàtiques dissenyades i implementades des d'aquests àmbits territorials. En conclusió, amb el nou escenari es confirma i es reivindica, per tant, l'actuació de Catalunya en qualitat d'entitat subestatal (*subnational entity*). Però no solament des d'un punt de vista formal, perquè, si es té present que moltes de les competències en els sectors que incideixen en l'escalfament pertanyen i han de ser exercides per aquesta comunitat autònoma, cal prosseguir i intensificar la implicació directa en aquesta matèria.

Finalment, és necessari confirmar que els reptes dels propers anys per a Catalunya són, com a mínim, els que s'han adoptat a París, a més dels que hagi adoptat o pugui adoptar la UE (que caldrà transposar i executar convenientment). Es disposa d'instruments diversos que s'hauran d'anar adaptant necessàriament. En aquest context de base, cal valorar especialment la idoneïtat i els aspectes que brillen més intensament del Projecte de Llei del canvi climàtic de Catalunya, actualment en tramitació parlamentària.

25.2.3.1. La regulació mitjançant una norma amb rang de llei

L'anàlisi del que ha passat durant els darrers anys mostra que Catalunya ha anat incrementant el grau d'implicació en aquesta matèria, de manera que ja disposa de diversos instruments i normes que permetran remodelar l'organització administrativa interna per fer cara decididament als reptes existents en matèria de mitigació i d'adaptació al canvi climàtic.

Disposar d'una norma amb rang de llei que esdevingui l'eix vertebrador de les polítiques públiques de Catalunya en aquest àmbit i que assigni responsabilitats clares denota la maduresa i el compromís envers la matèria regulada, així com la voluntat d'oferir estabilitat en el temps pel que fa als aspectes que en requereixen més, els quals cal valorar d'una manera positiva. També cal entendre que l'existència d'una norma com aquesta concorda i encaixa amb els plantejaments que s'adopten a escala internacional i europea, i dóna visibilitat als objectius.

El Projecte de Llei fa aflorar l'existència de molts sectors emissors i potencialment afectats pel canvi climàtic, reconeix davant de la ciutadania la importància i la complexitat d'aquest fenomen i possibilita la introducció d'instruments que s'ha demostrat que són vàlids per a modificar conductes i que requereixen el rang de llei (noves figures tributàries). Són especialment remarcables la integració dels objectius de mitigació i d'adaptació al conjunt de les polítiques públiques sectorials i, per tant, l'avançament vers la internalització desitjada del canvi climàtic a la rutina diària dels diversos òrgans i ens públics que conformen la Generalitat de Catalunya i l'Administració local. Es tracta d'un dels reptes més engrescadors, tot i que en la pràctica és el més difícil d'assolir, tant a escala catalana com a escala estatal i europea.

El projecte normatiu explicita que l'aprovació significarà la consolidació de la feina feta en matèria de mitigació i d'adaptació en els darrers vint anys i, especialment, des de l'any 2005. No obstant això, els autors d'aquest capítol consideren que sobretot cal entendre'l com a instrument viu i com a motor de canvi. En aquest sentit, s'observa que el contingut dels articles reclama un desenvolupament reglamentari important i l'adaptació dels diversos instruments jurídics existents i actualment operatius en l'àmbit públic. Són actuacions necessàries sense les quals la llei perdria bona part del significat. Cal procedir a la preparació, l'actualització o la modificació en el temps que el Projecte de Llei proposa.

La flexibilitat que es desprèn del text del Projecte de Llei tramès al Parlament no ha de constituir cap obstacle perquè s'acabi configurant un règim jurídic cert i amb vocació d'estabilitat pel que fa als aspectes més estructurals. Per tot això, però, és necessari agilitzar el desenvolupament reglamentari dels articles que ho requereixin de seguida que la norma s'aprovi.

25.2.3.2. Els objectius de mitigació i d'adaptació i el seguiment

Com hem explicat anteriorment, els objectius de l'Acord de París i els que han estat fixats i decidits per la normativa europea en matèria de canvi climàtic també s'han d'entendre com a objectius per a Catalunya. En aquest context, cal verificar que el contingut del Projecte de Llei del canvi climàtic de

Catalunya sigui coherent amb aquests objectius, els incorpori com a propis, incrementi els valors que actualment proposa i, si escau, prevegi fórmules per a l'adaptació futura. També cal garantir que els instruments de planejament existents a Catalunya s'alineïn amb aquests objectius, els incorporin i els persegueixin. En aquest sentit, per exemple, és convenient recordar que el Marc sobre Clima i Energia acordat pel Consell Europeu l'any 2014 incloïa l'assoliment, com a mínim, d'una reducció del 40 % de les emissions de GEH per a l'any 2030. De la mateixa manera, no es pot menysprear la importància que l'Acord de París dona a l'increment de la intensitat dels compromisos amb objectius cada cop més ambiciosos.

En qualsevol cas, atès que tot indica que l'Acord de París serà clarament insuficient per a assolir els objectius de reducció de les emissions necessaris, qualsevol actuació addicional pot acabar sent molt útil, especialment per a zones com ara Catalunya, on l'escalfament s'ha incrementat per sobre de la mitjana mundial. En aquest sentit, cal posar èmfasi en la importància de disposar d'un coneixement precís sobre les emissions produïdes pels diversos sectors per a poder proposar i introduir modificacions a l'alça dels objectius de reducció de les emissions. Sembla evident que l'actuació dels poders públics catalans s'ha de centrar en els àmbits en els quals es disposa de més coneixement i competències, i en els quals l'actuació i la capacitat d'influència en els resultats puguin acabar sent especialment rellevants.

Amb relació al seguiment de les emissions i de les actuacions que es realitzen per reduir-les, un aspecte positiu del projecte de norma que s'examina és que mostra un esforç especial per a proveir d'instruments que puguin ser útils per a evidenciar que efectivament es compleixen els compromisos contrets en els àmbits estatal, europeu i internacional. És imprescindible garantir que aquests instruments a què fem referència funcionin i que es fixi un cicle de revisió que permeti fer balanç, cada cinc anys, del grau de compliment de totes les mesures que s'hagin posat en marxa per a assolir els objectius. D'aquesta manera es podrà verificar al llarg del temps la correcció del plantejament i dels instruments emprats o bé canviar-ne el rumb, si escau.

25.2.3.3. Aspectes organitzatius i assignació de responsabilitats

El Projecte de Llei també fa palès un esforç per a assignar responsabilitats concretes a òrgans determinats de l'Administració. Es proporciona, d'aquesta manera, la visibilitat i la clarificació que la matèria requeria. D'altra banda, es confirma un plantejament operatiu d'organització administrativa, que ja s'havia reclamat en les edicions anteriors d'aquest INFORME, com ara el fet que, més enllà de les funcions assignades a un departament concret, sigui del tot convenient disposar d'una comissió interdepartamental sobre el canvi el climàtic que tingui capacitat de proposta al nivell més alt. Com hem vist confirmat al contingut actual del Projecte de Llei, a partir de la intervenció es procedirà a l'aprovació de les propostes per part del Govern de la Generalitat.

En el Projecte de Llei es concreten tant les funcions departamentals com les que corresponen a òrgans participatius com ara el Consell Català del Clima, en el qual podria ser del tot convenient incloure i garantir una certa representació científica. També s'adopta el compromís de proveir informació periòdica al Parlament de Catalunya. Cap administració pública ni òrgan no hauria de quedar fora d'aquesta norma.

Amb el Projecte de Llei es volen alinear les polítiques públiques que incideixen en el clima i, a més, promoure l'efecte exemplificador de les administracions catalanes. Les administracions locals, com ja succeeix a l'Acord de París, hi són tingudes especialment en compte. No obstant això, i d'acord amb el marc competencial de què gaudeixen en el nostre dret, seria interessant (per congruència amb el model que es desprèn de l'Acord de París) plantejar-se la conveniència i l'oportunitat d'establir per Llei competències més precises per a aquests ens en matèries vinculades a la mitigació i a l'adaptació climàtica, així com interpretar en el sentit més ampli possible l'abast de les competències de què ja disposen actualment.

25.2.3.4. La planificació i la programació

Entre els preceptes de la norma que es volen destacar favorablement hi ha els relatius als plans i els programes aprovats per les administracions públiques catalanes i al paper que exerceixen i poden exercir en la valoració i la incorporació d'aspectes relacionats amb el canvi climàtic.

També mereixen una valoració positiva les previsions sobre la jerarquització i la vinculació entre els diferents instruments de planificació. Es considera especialment valuós que una norma amb rang de llei ho estableixi, atès que elimina incerteses, atorga seguretat jurídica i permet la formulació de polítiques coherents en aquesta matèria.

25.2.3.5. La rellevància dels aspectes relacionats amb el compliment de la llei projectada

El camí iniciat els darrers temps a Catalunya amb la presentació del Projecte de Llei sobre canvi climàtic denota una maduresa i una responsabilitat especials, coherents amb tot el que es preconitza des de la UE i amb els instruments internacionals esmentats en aquest epíleg. Catalunya reforça, amb aquest projecte normatiu, una posició de lideratge tant en l'àmbit intern com en l'àmbit internacional.

És ben cert que hi ha aspectes del contingut que es podrien millorar, com s'ha posat de manifest als tràmits d'informació pública i als informes emesos des d'òrgans molt especialitzats, com ara el mateix Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible. Nogensmenys, cal reconèixer que el text és ambiciós en molts aspectes i que presenta coherència interna. Disposar d'una eina d'aquestes característiques oferirà avantatges. No obstant això, a partir de l'aprovació, i arran de les exigències de transparència existents actualment, hom no pot obviar que allò que es faci habitualment tindrà una gran visibilitat i, per tant, evidenciarà al cap de pocs mesos el grau de fermesa o de rigor amb què es persegueixen els compromisos adoptats per mitjà de la norma. La correspondència dels resultats amb les expectatives que l'articulat hagi pogut generar, per tant, aflorarà ben aviat. És evident que una execució inadequada del que disposa una norma d'aquestes característiques podria desacreditar les polítiques públiques que la fonamenten.

Cal esperar, per tant, que els esforços per a aplicar-la siguin els que requereix, que se li assignin els recursos necessaris, que es comuniqui adequadament als ciutadans i que, en suma, aconseguixi ser un autèntic revulsiu per a les polítiques sectorials actuals.

Referències bibliogràfiques

- CAMPINS ERITJA, M.; PONT CASTEJÓN, I.; NIETO MORENO, J. E. (2010). «Aspectes legals de la lluita contra el canvi climàtic». A: LLEBOT, J. E. (ed.). *Segon informe sobre el canvi climàtic a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya: Institut d'Estudis Catalans, p. 580-581.
- EUROPEAN COMMISSION (2015). «Consultation on the preparation of a legislative proposal on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the European Union's greenhouse gas emission reduction commitment in a 2030 perspective». A: *Climate action* [en línia]. <http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025_en.htm> [Consulta: 27 abril 2016].
- OCCC = *Oficina Catalana del Canvi Climàtic* (2015). *Pla Marc de Mitigació del Canvi Climàtic de Catalunya 2008-2012: Avaluació* [en línia]. <http://canviclimatic.gencat.cat/web/.content/home/politiques/politiques_catalanes/la_mitigacio_del_canvi_climatic/pla_marc_de_mitigacio_del_canvi_climatic_a_catalunya_2008-2012/15_04_28_Tancament-PMMCC-08-12.pdf> [Consulta: 27 abril 2016].
- PONT CASTEJÓN, I.; NIETO MORENO, J. E. (2012). «Actuación ambiental del Estado: las estrategias en un año de crisis». A: LÓPEZ RAMÓN, F. (ed.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*. Cízur Menor: Aranzadi, p. 187-202.
- (2013). «Actuación ambiental del Estado: la primacía de objetivos de reactivación económica». A: LÓPEZ RAMÓN, F. (ed.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*. Cízur Menor: Aranzadi, p. 189-204.
- (2014). «Actuación ambiental del Estado: planificación hidrológica, política energética y calidad del aire». A: LÓPEZ RAMÓN, F. (ed.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*. Cízur Menor: Aranzadi, p. 249-264.
- (2015). «Actuación ambiental del Estado: planificación hidrológica, transporte y movilidad». A: LÓPEZ RAMÓN, F. (ed.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*. Cízur Menor: Aranzadi, p. 319-342.