



Número especial

La implementación de la Acción por el Clima en la legislación de la Unión Europea y de España

Marta Herrera Marcelino

Premio Trabajo de Fin de Grado “Universidad, Conocimiento y Agenda 2030”

Resumen

La aprobación de la Agenda 2030 por la ONU supuso un punto de inflexión en la forma de abordar los desafíos globales, al proponerse los Objetivos de Desarrollo Sostenible como respuesta a problemáticas ambientales, sociales y económicas, de manera interrelacionada y holística, y con especial énfasis en el principio de transición justa. Este trabajo de fin de grado explora la implementación del ODS 13 (Acción por el clima) en la Unión Europea, como actor supranacional que ha impulsado una agenda climática ambiciosa, y España, cuya descentralización administrativa ha derivado en normativas a nivel estatal, autonómico y local. Se analiza el Pacto Verde Europeo y la regulación de la energía y de los residuos en el seno de la Unión Europea, y se examinan estos sectores a la luz de los ODS de la Agenda 2030. De igual manera, se exploran las zonas de bajas emisiones, analizando su impacto en términos de transición justa, así como las asambleas ciudadanas por el clima, como novedoso instrumento de participación cívica en los asuntos climáticos. A través de un enfoque jurídico, se concluye la urgente necesidad de adoptar medidas para hacer frente a la crisis climática que sean justas y no perjudiquen a los colectivos más vulnerables.

Palabras clave

Agenda 2030, Pacto Verde Europeo, transición justa, Acción por el clima, participación ciudadana.



Abstract

The adoption of the 2030 Agenda by the United Nations marked a turning point in the approach to global challenges by introducing the Sustainable Development Goals (SDGs) as a response to environmental, social and economic issues in an interconnected and holistic manner, with a particular emphasis on the principle of a just transition. This Thesis explores the implementation of SDG 13 “Climate Action” in the European Union, as a supranational actor that has promoted an ambitious climate agenda, and in Spain, where administrative decentralization has led to legislation at the national, regional and local levels. The study analyzes the European Green Deal, focusing specifically on energy and waste regulation within the EU, and examines these sectors in light of the SDGs of the 2030 Agenda. Likewise, it explores Low Emission Zones, analyzing their impact in terms of a just transition, as well as Citizens’ Climate Assemblies, as a novel civic participation tool in climate and environmental matters. Through a legal approach, the work concludes that it is urgently necessary to adopt measures to confront the climate crisis that are fair and do not harm the most vulnerable groups.

Keywords

2030 Agenda, European Green Deal, just transition, Climate Action, citizen participation.

Marta Herrera Marcelino

Graduada en Derecho y Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid.

1. Interés y motivación por el tema

Los grandes problemas que asolan a la humanidad se encuentran tan relacionados como, en ocasiones, mutuamente causados. Ello supone que sea preciso buscar soluciones transversales a los diferentes retos a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas, tales como la pobreza, los conflictos bélicos y los riesgos derivados del cambio climático. Si bien la mayoría de los problemas globales actuales llevan siglos teniendo lugar en diferentes formas y afectando a distintas poblaciones, actualmente observamos nuevas problemáticas derivadas de la globalización y del sistema económico imperante, que se encuentran atravesadas por un desafío que no solo atenta contra determinados grupos sociales, sino que amenaza a la especie humana en su conjunto.

El calentamiento global vertebrado prácticamente todos los dilemas a los que se expone la población mundial, exacerbando sus efectos y exponiendo a las personas a circunstancias críticas. Se ha comprobado que los países más pobres se han visto gravemente afectados por el aumento de las temperaturas derivado del consumo energético de los Estados del Norte Global, amplificando una desigualdad interestatal ya existente (Diffenbaugh y Burke, 2019). Por su parte, a raíz del cambio climático antropogénico se han producido miles de movimientos de personas a otros Estados al encontrarse sus lugares de origen inhabitables por desastres climáticos (Miñarro, 2022). De igual manera, las variaciones extremas en el clima han conducido a catástrofes ambientales que han afectado a la agricultura, y, por ende, a incrementar el hambre y la inseguridad alimentaria en países en vías de desarrollo (Morales y Zúniga, 2016). La Organización de las Naciones Unidas ha puesto de manifiesto que las regiones altamente vulnerables experimentan por desastres climáticos tasas de mortalidad quince veces superiores a las regiones muy poco vulnerables. Pero no solo los países del Sur Global están sufriendo las consecuencias de la degradación del medio ambiente, también los países desarrollados sufren directamente las problemáticas derivadas del cambio climático. El caso más reciente y claro ha sido la pandemia de la COVID-19, mostrando de una manera innegable cómo la destrucción y la alteración de la biosfera aumenta el riesgo de transmisión de virus y enfermedades como consecuencia de la ruptura en el equilibrio de las especies y patógenos (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030).

El calentamiento medio de la Tierra ha superado ya los 1,5 grados centígrados en 2023 respecto a la media de temperatura preindustrial, y sigue una dinámica creciente en el calentamiento terrestre y en el marítimo. La Agencia Europea del Medio Ambiente (EEA) estima que en los próximos diez años se podrían alcanzar los 3 grados centígrados de incremento en Europa. Las consecuencias que se anticipan de estos aumentos, tanto en lo relativo a las personas como a los recursos naturales y a los ecosistemas, son devastadoras. Ante este crudo escenario, y con la presión de la comunidad científica, de organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía en su conjunto, los Estados han comenzado a

impulsar legislación y políticas tanto a nivel nacional como supranacional. Entre ellos, la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) ha sido precursora de distintos instrumentos internacionales que involucran a los 193 Estados soberanos que se encuentran representados en la Asamblea General.

2. Introducción: adopción de la Agenda 2030

El 25 de septiembre de 2015, la ONU acordó en su Asamblea General la adopción de la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una ambiciosa resolución esgrimida en torno a la erradicación de la pobreza, si bien también plantea el combate a las desigualdades, la búsqueda de la paz y de la justicia, la preservación de los derechos humanos y la protección ambiental¹.

Específicamente, su propósito es el de lograr paz y prosperidad para las personas y el planeta, por medio de objetivos globales que interconectan aspectos medioambientales, sociales y económicos. La Agenda 2030 sostiene una mirada holística donde los objetivos se interrelacionan y se superponen, reforzando mutuamente los distintos niveles de gobierno, y apostando por construir una solidaridad global (Gómez Gil, 2017).

Por medio de 17 objetivos y 169 metas, los Estados se comprometen a implementar programas de desarrollo sostenible que favorezcan a las personas y al planeta. La Agenda vigente en la actualidad, en cuyo seno se encuentran los mencionados Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS), se basa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en adelante, ODM), de la propia ONU, aprobados para el periodo entre el año 2000 y 2015 y que se encontraban enfocados en los países en desarrollo. Si bien no se cumplieron los ODM y la propia ONU reconoció públicamente su imposibilidad, supusieron el mayor avance para combatir la pobreza en el mundo, aportando mejoras en salud y en educación, e incorporando metodologías de medición además de un refuerzo de la cultura de la rendición de cuentas (Gómez Gil, 2017). Por el contrario, los ODS de la Agenda 2030 se encuentran dirigidos a todos los países, sin distinción por su estado de riqueza o pobreza.

Los 17 objetivos de la Agenda 2030 se elaboraron tras dos años de consultas públicas, interacción con diferentes colectivos de la sociedad civil, y un exhaustivo debate entre los Estados. Es, en definitiva, el resultado de una larga y meditada evolución que busca incorporar el desarrollo sostenible en el catálogo de los principios estructurales del orden internacional (Díaz-Galán, 2022). Uno de los caracteres más relevantes de la citada agenda es precisamente la inclusividad en términos nacionales y de gobernanza global, tratando de atender a los países menos desarrollados y desaventajados y, por ende, a los ciudadanos más vulnerables (Sénit y Okereke, 2022). Asimismo, la Agenda 2030 se diferencia de otros instrumentos jurídicos internacionales en que comprende, entre sus obligados, actores no estatales como movimientos sociales, ONG y empresas, comprometiendo a la sociedad civil a la consecución de los ODS. Si bien algunos autores consideran esto un avance en la participación de la ciudadanía en el desarrollo (Red Española del Pacto Mundial, 2019), otros advierten del riesgo de delegar la responsabilidad en actores con distintos intereses, derivando esto en posibles consecuencias perniciosas de la privatización (Fernández Liesa, 2016).

La propuesta de los ODS no solo es ambiciosa sino realmente compleja, pues comprende distintos niveles institucionales, actores y sectores vinculados. Alcanzar las metas que se plantean supone, en el seno de los Estados y por medio de comunidades políticas internacionales, la elaboración de políticas

¹ La Agenda 2030 fue aprobada con la Resolución 70/1 *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

públicas, planes y proyectos donde se advierta la relación recíproca entre las dimensiones del desarrollo sostenible. En otras palabras, exige contextualizar acuerdos internacionales desde una mirada de gobernanza multinivel a través de una coordinación interinstitucional, con el objeto de alcanzar un abanico de estrategias que se puedan concretar en políticas y programas vinculantes y coherentes (Manzanares Garmendia, 2020).

3. Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los 17 ODS de la Agenda 2030 son los siguientes:

1. Fin de la pobreza. Se establecen como metas la erradicación de la pobreza extrema, la adopción de sistemas y medidas de protección social que cubran a las personas pobres y vulnerables, así como el aseguramiento de los mismos derechos a los recursos económicos y servicios básicos que tiene la población de mayor renta. Por otra parte, constituye una meta el fomento de la resiliencia de la población pobre ante eventos extremos relacionados con el clima y la economía, así como una reducción de su exposición y vulnerabilidad a este tipo de fenómenos críticos. Igualmente, la ONU ha subrayado la necesidad de movilizar recursos hacia los países en desarrollo para posibilitar programas y políticas que hagan frente a la pobreza en todas sus dimensiones.

2. Hambre cero. Para paliar esta lacra y detener su aceleración, la ONU propone duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, asegurando asimismo la sostenibilidad y la resiliencia de los sistemas agroproductivos frente a fenómenos climáticos extremos. También, mediante la Agenda 2030, se opta por desarrollar tecnología agrícola y bancos de genes de plantas y ganado para ser extendidos a países en desarrollo y menos adelantados. Todo ello, con el fin de acabar con el hambre y asegurar a todas las personas una alimentación sana, nutritiva y suficiente, poniendo especial atención en los niños y las mujeres embarazadas con el objeto de evitar problemáticas de crecimiento y emaciación de los más pequeños.

3. Salud y bienestar. Este objetivo de desarrollo sostenible incorpora diferentes metas, poniendo especial énfasis en la reducción de tasas de mortalidad materna, neonatal e infantil, y en la detención de epidemias como el sida o la malaria. Por otra parte, se apuesta por lograr la cobertura sanitaria universal, por prevenir el abuso de sustancias adictivas, y por hacer frente a las muertes y lesiones derivadas de accidentes de tráfico. También se establece como meta el apoyo a la investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos, al amparo de un aumento sustancial en la financiación de la salud.

4. Educación de calidad. Con el fin de impulsar el futuro de las personas, y de dotarlas de las mismas oportunidades, la ONU pretende garantizar el acceso a la educación, asegurando que todos los niños y niñas puedan llegar, como mínimo, a los niveles más elementales de educación. Este objetivo pone un foco de atención en las desigualdades de género respecto al acceso a la formación, así como en la diversidad funcional de los alumnos y en las circunstancias de vulnerabilidad socioeconómica.

5. Igualdad de género. Si bien un gran número de los ODS cuentan con perspectiva de género, el quinto ODS reviste de mayor concreción y especificidad en cuestiones de violencia machista, explotación sexual y otras prácticas degradantes para la mujer. Se concreta la eliminación de formas de discriminación hacia las niñas y se pone el foco en la disparidad económica entre hombres y mujeres. Igualmente, se establecen como metas el reconocimiento y la valoración de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos y otras políticas de protección social, así como el impulso de medidas de conciliación familiar.

6. Agua limpia y saneamiento. Con la mirada puesta en el acceso universal y equitativo al agua potable, este objetivo de desarrollo sostenible explora metas relativas a la contaminación del agua y al impulso del uso eficiente de los recursos hídricos. Igualmente, plantea proteger los ecosistemas hídricos e involucra a las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y del saneamiento.

7. Energía asequible y no contaminante. En un contexto global de pobreza energética y de crisis ambiental, la ONU sostiene garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles y fiables, a la par que aumentar las energías renovables y eficientes. Todo ello, apostando por la cooperación internacional, la inversión en tecnología e infraestructura, y con especial atención a los colectivos y Estados más vulnerables.

8. Trabajo decente y crecimiento económico. La Agenda 2030 propone a los Estados mantener el crecimiento económico per cápita y, especialmente en los países menos adelantados, un aumento del 7% anual. De igual manera, aboga por lograr mayores niveles de productividad económica, de creación de puestos de trabajo decente, y de producción y consumo eficientes de los recursos naturales. También en este objetivo se realiza un especial énfasis en lograr igualdad de género en términos laborales y salariales, así como alcanzar mayores tasas de empleo juvenil.

9. Industria, innovación e infraestructura. Como metas, se establecen, entre otras, el desarrollo de infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo, y la promoción de una industrialización sostenible. Se pretende modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para este fin, apoyando la investigación científica y la capacidad tecnológica de todos los países, especialmente, aquellos en desarrollo.

10. Reducción de las desigualdades. Al consistir la desigualdad una amenaza al desarrollo social y económico a largo plazo, la ONU pretende el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional. Igualmente, busca potenciar la inclusión social, económica y política de todas las personas, garantizando la igualdad de oportunidades por medio de políticas fiscales, salariales y de protección social.

11. Ciudades y comunidades sostenibles. Bajo la consideración de que las ciudades representan el futuro del modo de vida global, la Agenda 2030 busca asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, mejorando los barrios marginales. De manera más concreta, pretende proporcionar acceso al transporte público y a una urbanización inclusiva y sostenible. Asimismo, propone reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, así como el número de muertes causadas por desastres.

12. Producción y consumo responsables. Mediante este objetivo, la ONU plantea lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales, reduciendo el desperdicio de alimentos y la generación de desechos, y promoviendo prácticas sostenibles en el ámbito empresarial y de consumo. También sostiene como meta alcanzar la gestión ecológicamente racional de los productos químicos, y racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico.

13. Acción por el clima. Será desarrollado a lo largo del trabajo.

14. Vida submarina. En un contexto en el que la contaminación marina está alcanzando niveles extremos, la Agenda 2030 pretende gestionar y proteger los ecosistemas marinos de manera sostenible, minimizando los efectos de la acidificación de los océanos y reglamentando la explotación pesquera.

Asimismo, pretende fomentar económicamente las prácticas sostenibles de los recursos marinos, así como el papel de los pescadores artesanales en los mercados.

15. Vida de ecosistemas terrestres. El deterioro de la biodiversidad se está produciendo a un ritmo vertiginoso, lo que conduce a la ONU a velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres e interiores de agua dulce. La Agenda 2030 apuesta por promover la gestión sostenible de los bosques, por luchar contra la desertificación y por reducir la degradación de los hábitats naturales.

16. Paz, justicia e instituciones sólidas. La Agenda 2030 persigue reducir todas las formas de violencia y poner fin al maltrato, la explotación y la trata infantil. De igual manera, apuesta por reducir la corrupción y el tráfico de armas ilícitas. Pretende la creación de mecanismos e instituciones de rendición de cuentas, y garantizar la adopción de decisiones inclusivas y participativas. En definitiva, se busca promover el Estado de derecho y garantizar el acceso a la justicia para todos.

17. Alianzas para lograr los objetivos. Desde las ópticas de las finanzas, la tecnología, la creación de capacidad, el comercio y otras cuestiones sistémicas, la ONU busca revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. Esto, en tanto que los ODS solo pueden alcanzarse con asociaciones mundiales sólidas y cooperación para lograr una transición justa. Se persigue la movilización de distintos recursos para acompañar a los países en desarrollo en la implementación de estos objetivos en sus respectivos sistemas jurídicos y político

4. Naturaleza jurídica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los ODS de la Agenda 2030 comportan un compromiso común pero no obligan a los Estados, fijando los mismos sus propias metas y sendas en función de sus recursos, su riqueza y su actividad económica.

Así lo dispone el párrafo 41 de la Resolución 70/1 cuando sostiene que “cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social, y que en la nueva Agenda se indican los medios necesarios para implementar los objetivos y las metas”. Es así como se constituye una guía para la actuación de los Estados en materia medioambiental: aplican el contenido de los ODS como un acto jurídico no vinculante, pero se encuentran comprometidos política y moralmente. Uno de los ejes vertebradores de la Agenda 2030, consistente en la soberanía estatal, también, inevitablemente, debilita la obligación del cumplimiento de los ODS, al delegar en los Estados la forma y el grado de cumplimiento (Bexell y Jönsson, 2017)

Si bien la Secretaría General de la ONU reconoció que uno de los obstáculos a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue la falta de sistemas de rendición de cuentas, la Agenda 2030 se caracteriza también por la ausencia de los mismos. Durante el proceso previo de debate y deliberación para idear los ODS, muchos actores, grupos sociales y organizaciones no gubernamentales insistieron en la necesidad de mecanismos universales, transparentes y accesibles de rendición de cuentas. Incluso algunas delegaciones de gobierno de la Asamblea General de las Naciones Unidas se mostraron favorables a estas iniciativas, como el caso de Alemania, Suiza, Perú o México, mientras que otros rehusaron incluir en el debate la mera mención a instrumentos de rendición de cuentas (Donald y Way, 2016). Esta acalorada y politizada discusión concluyó en un marco de seguimiento y revisión de carácter voluntario. Así, los países que lo desean envían informes sobre la aplicación de los ODS que son revisados anualmente por el resto de Estados en la reunión del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. De igual manera, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ha elaborado diversos

indicadores para medir el progreso en la implementación de los ODS, permitiendo su aplicación a los Estados para la consecución de las metas fijadas (Prier y Bastin, 2021).

La Resolución con la que nace la Agenda 2030 podría considerarse como resolución recomendatoria que, para Gutiérrez y Cervell (2008), constituye *soft law* y tiene un valor sustancialmente político y diplomático. No obstante, hay autores que destacan la posibilidad de que los ODS comprendidos en la Resolución 70/1 de la Asamblea de la ONU puedan respaldarse en acuerdos internacionales que deriven en distintas normas. O, por otra parte, que la Agenda 2030 consiga que el concepto de desarrollo sostenible pueda ser alegado ante órganos y tribunales internacionales por los Estados. En palabras de Kim (2016), sería razonable concluir que el concepto de desarrollo sostenible tiene consecuencias legales prácticas.

Indudablemente, la Agenda 2030 goza de una naturaleza peculiar frente a otras resoluciones recomendatorias de organizaciones internacionales al contar con un carácter sistemático y detallado. Esta resolución crea un espacio normativo que se construye sobre la base de obligaciones preexistentes afianzando objetivos que constituyen un perfeccionamiento de metas inicialmente previstas. Incluso puede hablarse de un instrumento jurídico que acoge un principio esencial del derecho internacional que aúna en una única entidad jurídica el desarrollo y la protección internacional del medio ambiente. Algo, indudablemente, novedoso para autoras como Díaz-Galán (2022).

La Agenda 2030 mantiene una estrecha relación con el derecho de los tratados internacionales, pues subraya el compromiso de los Estados con el derecho internacional en algunas áreas como la conservación y el uso sostenible de los océanos y los recursos marítimos, y con normas específicas, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. De hecho, un importante número de los objetivos y de sus correspondientes indicadores se encuentran relacionados con las obligaciones específicas de los Estados en virtud de tratados internacionales previos (Kim, 2016). Así las cosas, hay autores que apuntan a considerar la Agenda 2030 y sus ODS como un ejemplo de densificación de normas internacionales que eventualmente pasarán a ser normas consuetudinarias en la comunidad internacional (Sáinz-Borgo, 2020).

5. Objetivo de Desarrollo Sostenible 13: Acción por el clima

Al constituir el cambio climático una problemática global de alcance internacional, la ONU ha venido celebrando conferencias y aprobando distintos instrumentos internacionales con el objeto de hacer frente al desafío del clima. Podría afirmarse que no fue hasta 1972, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que el medio ambiente pasó a convertirse en un tema de relevancia internacional y que adquirió centralidad mediante la creación de agencias como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Con anterioridad a este momento, la Conferencia Científica de las Naciones Unidas sobre Conservación y Utilización de los Recursos era el órgano que se ocupaba del uso y agotamiento de los recursos naturales, pero desde la mera perspectiva económica y social. La Declaración y el Plan de Acción de Estocolmo constituyen el primer compendio de *legislación blanda* en cuestiones internacionales relativas a este tema, disponiendo una preocupación por preservar y proteger el medio ambiente desde una mirada de justicia intergeneracional en los términos que describe Sachs (2014)².

No fue hasta 1979, en la Conferencia Mundial sobre el Clima celebrada en Ginebra, que se reconoció el calentamiento global como una amenaza significativa para el medio ambiente, y casi veinte años

² La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se celebró en Estocolmo entre el 5 y el 16 de junio de 1972.

más tarde comenzaron a proponerse iniciativas mediante las que reducir la contaminación y conservar los recursos naturales del planeta. Fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como Cumbre para la Tierra, y celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992³. La ONU la considera un punto de inflexión en el proceso de instrumentos internacionales de protección ambiental y lucha contra el cambio climático, derivando en la aprobación del Programa 21, un consenso mundial oficial sobre el desarrollo y cooperación ambiental. Así es que la Declaración de Río es un compendio de principios de conservación del ecosistema de la Tierra, y la Declaración de los Principios Forestales se traduce en la gestión sostenible de los bosques en todo el mundo. La Conferencia celebrada en Río de Janeiro fue especialmente prolífica, pues también abrió paso a la firma de dos instrumentos jurídicamente vinculantes, como fueron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, a la par que comenzó a negociarse la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación⁴.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, CMNUCC) ha precisado una distinción entre el cambio climático atribuible a las acciones humanas, que alteran la composición de la atmósfera, y la variabilidad climática originada por causas naturales. Los últimos informes del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (en adelante, IPCC) consideran el cambio climático antropogénico como un riesgo y amenaza para el bienestar de la humanidad y la salud del planeta, siendo precisa una actuación por los gobiernos nacionales y por las entidades supranacionales. Esta necesaria acción se entiende en términos de urgencia: es imperativo realizar una transformación histórica de nuestra civilización en cuanto que se han emitido gases de efecto invernadero de manera masiva en la atmósfera y se ha superado la capacidad de la Tierra para regenerar sus recursos naturales y sistemas ecológicos (Morgan, 2019). Así las cosas, la CMNUCC, como tratado multilateral adoptado en 1992, busca estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero “a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático”. La CMNUCC ha celebrado Conferencias de las Partes (COP) desde 1995 y ha dado lugar a acuerdos históricos como el Protocolo de Kioto (1997) o el Acuerdo de París (2015)⁵. Este último tiene como objetivo combatir el cambio climático acelerando las acciones para detener el calentamiento global a muy por debajo de 2 grados centígrados, preferiblemente a 1,5 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales.

Tras este contexto histórico, la ONU plantea este objetivo de desarrollo sostenible en un momento en el que la cuestión climática está prácticamente incontrolada, donde se han sucedido diversos fenómenos climáticos y ambientales extremos, y con la previsión de un acusado empeoramiento del estado del clima. Ante este escenario, el Objetivo 13 de Desarrollo Sostenible se ha disgregado en varias metas. Por una parte, se plantea el fortalecimiento de la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales. Por otra, la incorporación de las medidas relacionadas con el cambio climático en políticas, estrategias y planes nacionales. Asimismo, se busca mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana. De igual manera, con especial atención a aquellos países y colectivos más vulnerables a los efectos del cambio climático, se planteó para 2020 movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales con el fin de atender las necesidades de los países en desarrollo en materia de mitigación del cambio climático. Por su parte, más allá de la cuestión económica, promover la capacidad de estos países en la planificación y

³ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se celebró entre el 3 y el 14 de junio de 1992.

⁴ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Convenio sobre la Diversidad Biológica.

⁵ El Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fue aprobado el 11 de diciembre de 1997 pero no entró en vigor hasta el 16 de febrero de 2005 por un complejo proceso de ratificación. El Acuerdo de París fue adoptado el 12 de diciembre de 2015 y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

gestión eficaces en lo relativo al cambio climático, y contar especialmente con las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

Partiendo de la visión holística de la Agenda 2030, el ODS 13 se encuentra fuertemente entrelazado con los demás objetivos. Establece relaciones sinérgicas con muchos otros, como el de producción y consumo responsables, agua limpia y saneamientos, vida submarina y vida de ecosistemas terrestres. También, con el objetivo de salud y bienestar al reducir la contaminación local en los hogares y los entornos urbanos, y con el objetivo de ciudades y comunidades sostenibles al ser el entorno urbano el que acoge a la mayor parte de la población que, a su vez, es afectada por los efectos nocivos del cambio climático. No obstante lo anterior, algunos de los ODS de la Agenda 2030 pueden verse afectados por el alcance de las metas del ODS Acción por el clima, produciendo pérdidas en términos macroeconómicos o afectando a comunidades cuyas economías se basen en industrias de combustibles fósiles. Es por ello que es necesario implementar una transición justa que no deje a nadie atrás (Nerini *et al.*, 2019).

6. El concepto de transición justa en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El Preámbulo de la Resolución 70/1, por la que se aprueba la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, sostiene:

Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta. Estamos decididos a tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás.

El último enunciado, que alude a la participación y protección de distintos colectivos ciudadanos, sociales y económicos, resume el concepto de transición justa. La Agenda 2030 se elabora y se pretende implementar desde esta perspectiva. Como sintetiza el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la transición justa supone minimizar los impactos económicos y sociales negativos, y optimizar las oportunidades en actividad y empleo de la transición ecológica hacia una economía verde y baja en carbono.

A pesar de esta intencionalidad plasmada en el espíritu de la Agenda 2030, en un estudio de exámenes nacionales voluntarios se observó que las estrategias de implementación de los ODS en los Estados no seguían estos postulados, pues se priorizaban unos objetivos frente a otros, sin atender a un patrón integrador (CDP, 2023).

Como se viene analizando, los ODS se erigen de forma interrelacionada y holística, tanto entre los diecisiete que plantea la Agenda 2030 como en los caracteres de cada uno de los ODS de manera concreta. No obstante, en la elaboración de textos normativos y políticas públicas, así como en la implementación de los mismos, surge el debate de si priorizar algunos objetivos o metas frente a otros. Se han realizado varios estudios para analizar los beneficios o inconvenientes de la priorización frente a la integración: si bien se pretende un desarrollo holístico de los ODS, priorizar el que busca acabar con la pobreza puede tener efectos sinérgicos con otros ODS (Kroll *et al.*, 2019). Se han extraído conclusiones similares con los ODS relativos a la salud y al clima, no obstante, es necesario atender a los posibles efectos perniciosos de perseguir determinadas metas sin hacer frente a otros factores que puedan surgir.

Los informes científicos al respecto apuntan a que la emergencia climática constituye el principal desafío al que se enfrentan nuestras sociedades y, por ende, es fundamental situar la acción por el clima y por el medio ambiente como algo central. Sin embargo, ciertas leyes, normativas o políticas públicas tienen efectos perjudiciales sobre determinados grupos sociales o sobre la economía en su conjunto. Por ejemplo, con la implementación de medidas para alcanzar la transición energética, pueden alcanzarse altas tasas de desempleo en aquellas regiones dependientes de industrias basadas en combustibles fósiles (Arias *et al.*, 2023). Asimismo, desde una mirada socioeconómica, el encarecimiento de los alimentos derivado de una regulación más estricta del uso de pesticidas puede desencadenar una mayor desigualdad entre grupos sociales (Finger, 2023). De igual manera, las restricciones a la producción pueden conducir a una deslocalización de la misma, afectando a países más pobres, que suelen ser aquellos más afectados por la crisis climática, incrementando así sus efectos (Bigano *et al.*, 2016). En definitiva, son varios los posibles efectos adversos de perseguir exclusivamente objetivos climáticos o ambientales sin atender a las externalidades sobre otros ámbitos.

7. Implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 en la Unión Europea

7.1. De los inicios de la Unión Europea al Pacto Verde Europeo

Con el objeto de combatir los embates del cambio climático, la Comisión de la Unión Europea (en adelante, UE), bajo el mandato de Ursula von der Leyen, aprobó el Pacto Verde Europeo (en adelante, PVE) en 2020, como parte integradora de la estrategia para aplicar la Agenda 2030 y los ODS⁶. La meta principal es la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la UE sin renunciar al crecimiento económico que garantice una sociedad equitativa y próspera. El enfoque de la Comisión Europea con el PVE es paralelo al de la ONU y sus ODS, siendo las dos grandes vertientes mediante las cuales se apuesta por una revolución verde. La ONU desempeña su rol propiciador de los acuerdos internacionales, y la UE ejecuta medidas más concretas articulando los principios jurídicos de primacía y subsidiariedad, como es el caso del ordenamiento jurídico europeo (Martínez Dalmau, 2022).

Si bien el PVE ha constituido un instrumento novedoso y ambicioso en materia climática, y se ha promulgado en línea con la Agenda 2030, la UE ha venido desarrollando diferentes medidas ambientales desde su fundación. La Declaración Schuman (1950), que construyó los cimientos de lo que hoy conocemos como Unión Europea, impulsó la puesta en común de las producciones de carbón y de acero como objetivo para garantizar el desarrollo económico europeo⁷. Como señala Morán Blanco (2015), la cuestión energética y su relación directa con el desarrollo y la prosperidad estaban presentes en las preocupaciones iniciales de los líderes políticos europeos, si bien todavía no existía una conciencia de protección ambiental. El Tratado de París (1951), constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) estructuró una organización sectorial de la energía nuclear, que se estaba erigiendo como gran alternativa a la generación de electricidad⁸ (García Lupiola, 2025). Seis años más tarde, con la firma de los Tratados de Roma que constituían la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) comenzó a erigirse el conglomerado institucional de

⁶ 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 sobre el Pacto Verde Europeo se realizó el 11 de diciembre de 2019.

⁷ Se conoce como Declaración Schuman el discurso pronunciado por Robert Schuman, ministro de Asuntos Exteriores francés, que condujo a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Fue pronunciado el 9 de mayo de 1950.

⁸ El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), también conocido como Tratado de París por la ciudad en la que se firmó. Fue firmado el 18 de abril de 1951 y entró en vigor el 23 de julio de 1952. Dejó de estar en vigor el 23 de julio de 2002, con la firma del Tratado de Lisboa.

lo que entendemos como UE⁹. No obstante, no fue hasta los años setenta que comenzó a instaurarse un cambio de paradigma, influido enormemente por el movimiento ecologista internacional y por la publicación en 1972 del Informe Meadows, realizado por investigadores del Instituto Tecnológico de Massachusetts, que subrayaba la imposibilidad de un crecimiento económico ilimitado, introduciendo en el debate público la problemática del agotamiento de los recursos naturales (García Lupiola, 2025). En el contexto de la ya mencionada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, los seis Estados miembros de las Comunidades Europeas habían iniciado su recorrido de conciliación entre el crecimiento económico, la política industrial y la protección del medio ambiente. Cabe destacar que las regulaciones iniciales tenían como propósito mitigar el efecto de las normas medioambientales sobre la libre competencia y el intercambio de mercancías, homogeneizando las legislaciones nacionales de los Estados miembros, y no elaborar una normativa específica de protección ambiental (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2002). En 1972, y tras la Conferencia de Estocolmo, el Consejo Europeo celebrado en París apostó por elaborar una política comunitaria de medio ambiente que acompañara a las políticas económicas, con especial énfasis en la lucha contra la contaminación. Así las cosas, autores como Meyer y Poncharal (2012) apuntan a que la europeización del medio ambiente se produjo a partir de la Conferencia de Estocolmo, institucionalizando la cuestión ambiental en las Comunidades Europeas.

A través del Consejo Europeo celebrado en París, se iniciaba la elaboración de Programas de Acción sobre el Medio Ambiente (en adelante, PMA), que han venido sucesivamente fijando propuestas legislativas y objetivos para la política medioambiental de la actual UE. Los dos primeros PMA, aprobados en 1973 y 1976, respectivamente, establecían como principio fundamental la premisa de *quien contamina paga*, y contaban con medidas preventivas y de lucha contra la contaminación. El tercer PMA (1983) trajo consigo un abanico de directivas que proponían fijar estándares de calidad ambiental y controles exhaustivos de proyectos europeos como la Política Agraria Común. En materia de prevención, cabe destacar la Directiva 85/337/CEE del Consejo, enfocada en la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de proyectos públicos y privados, instando a los Estados miembros a analizar las externalidades y repercusiones sobre la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, de proyectos agrícolas, de industria extractiva, de industria energética y de elaboración de metales, entre otros¹⁰.

La entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE), en 1987, trajo aparejada la introducción de un nuevo título sobre medio ambiente, otorgando base jurídica a una política común de medio ambiente, consagrándose como *derecho originario europeo* las bases para la protección ambiental¹¹ (De Carvalho Leal, 2009). El AUE introdujo una normativa específica en materia ambiental y trajo el principio de subsidiariedad a dicho ámbito, incorporando asimismo los diferentes contenidos aportados por los tres primeros PMA. El carácter innovador del cuarto PMA, íntimamente condicionado por el AUE, reside en la incorporación de cuestiones medioambientales en otras políticas comunitarias, revistiendo de un carácter interseccional y apostando por la protección del medio ambiente como herramienta proclive a generar crecimiento económico y de empleo. El cuarto PMA inició la creación de otros instrumentos de política ambiental, como la Agencia Europea de Medio Ambiente (1990) y el instrumento financiero

⁹ El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma junto al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica el 25 de marzo de 1957, entró en vigor el 1 de enero de 1958. La versión en vigor es la resultante de la modificación por el Tratado de Niza en 2002.

¹⁰ La Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente fue aprobada el 27 de junio de 1985. Actualmente no se encuentra en vigor.

¹¹ El Acta Única Europea fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986, y entró en vigor el 29 de junio de 1987.

específico para la protección del medio ambiente LIFE (1992), siendo este último esencial para garantizar una política que sobreviviese a los periodos de crisis económica (García Lupiola, 2025).

Con el Tratado de Maastricht —Tratado de la UE— en 1992, se produjo un reforzamiento de la protección ambiental por parte de la entonces denominada Comunidad Europea, constituyendo la materia medioambiental un ámbito político oficial de la Unión¹². El quinto PMA, por su parte, establece un compromiso mucho más concreto al establecer en su apartado 11.1 la estabilización de las emisiones de CO₂, hasta el año 2000, al nivel de 1990, y reducirlas a partir de ese momento. Entre otros mecanismos jurídicos, la Comunidad Europea aprobó la Decisión 93/389 para elaborar un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero en la Comunidad con independencia de los programas nacionales que cada Estado miembro hubiera implementado¹³. Lo que comienzan siendo recomendaciones y metas abstractas acaban por convertirse en obligaciones a los Estados miembros de aprobar planes nacionales integrados de energía y clima, apostando por un compromiso común de los países de la UE por poner freno a las emisiones de gases de efecto invernadero (Fortes Martín, 2025). Todas las iniciativas por lograr la protección ambiental y climática siguen un patrón de globalidad, al constatarse que los perniciosos efectos de la degradación del medio ambiente trascienden fronteras y precisan de soluciones a escala supranacional. Es así como la UE ha venido adaptando los acuerdos y objetivos comunes convenidos en convenciones y tratados internacionales derivados de la ONU. Así ha sido tras el Protocolo de Kioto (firmado en 1997 y en vigor desde 2005), que impulsa a la UE en la aprobación de su Primer Programa sobre Cambio Climático, también con un firme compromiso en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En este contexto, el Tratado de Ámsterdam (1999) estableció la obligatoriedad de incluir la protección medioambiental en las políticas sectoriales de la UE¹⁴.

En la historia fundacional de la UE, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 marca un punto de inflexión¹⁵. También en materia climática, pues es en este tratado cuando se introduce la lucha contra el cambio climático, superando la tradicional protección ambiental que no contenía la cuestión climática como central (Fortes Martín, 2025). Asimismo, a este respecto, comienza a cobrar protagonismo la energía, y se configura una política energética europea que trae consigo no solo caracteres relacionados con la funcionalidad y seguridad del abastecimiento energético, sino que comienza a apostar por la eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables (Fortes Martín, 2025). En términos competenciales, mediante el Tratado de Lisboa se establece el carácter compartido de la materia medioambiental, pudiendo los Estados miembros legislar los ámbitos que la UE no haya regulado, pero en consonancia con la legislación comunitaria, y respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Poco después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y como consecuencia de la crisis internacional de 2008, se aprobó la Estrategia Europa 2020, basada en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, donde la sostenibilidad supone el fomento de una economía de bajo nivel de carbono y eficiente en términos de recursos¹⁶. Este plan pretendía lograr para el año 2020 la reducción del 20%

¹² El Tratado de la Unión Europea se firmó en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. La versión consolidada es la modificada por el Tratado de Niza en 2002.

¹³ La Decisión 93/389/CEE del Consejo relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO₂ y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad se aprobó el 24 de junio de 1993. Fue derogada en marzo de 2004.

¹⁴ El Tratado de la Unión Europea fue revisado dando lugar al Tratado de Ámsterdam, firmado en dicha ciudad el 2 de octubre de 1997. Modificó el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

¹⁵ El Tratado fue firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

¹⁶ El 3 de marzo de 2010 se estableció la Comunicación de la Comisión *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*.

de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto de los niveles de 1990, aumentando al 20% la proporción de energías renovables en el consumo total de energía, y disminuyendo el consumo de energía en un 20% consiguiendo un incremento en la eficiencia energética (García Lupiola, 2025). El marco normativo del Tratado de Lisboa condujo a la inclusión del artículo 194 en el TFUE, en el que se impulsaba una política energética de la UE centrada en la eficiencia energética y en el desarrollo de energías nuevas y renovables. Así fue como se adoptó el Paquete Europeo sobre Energía y Cambio Climático, reafirmando el objetivo “20-20-20” por el cual se pretendía lograr la reducción de las emisiones en un 20%, alcanzando un 20% de energías renovables, y un incremento del 20% de mejora en la eficiencia energética para 2020¹⁷. Este objetivo fue revisado en 2011 con miras a lograr una reducción de las emisiones de GEI de entre un 85-90% en 2050 respecto a los niveles de 1990. En materia energética, fue también determinante la aprobación en 2014 del Marco 2030 de Energía y Clima, en sustitución de los objetivos “20-20-20”, de cara a las negociaciones del Acuerdo de París y las consiguientes NDC de la UE y de sus Estados miembros. El citado Marco constituyó como metas vinculantes para 2030 una reducción de emisiones de GEI del 40% respecto a los niveles de 1990; una cuota de renovables del 27% del consumo total, y una mejora de la eficiencia energética del 27%, así como metas de mayor interconexión eléctrica dentro de la UE (Sanahuja, 2021).

En 2018 el IPCC, a demanda de lo solicitado por la COP en 2015, publicó un análisis del calentamiento global que constituyó no solo una señal de alarma sino un llamado urgente a la acción (Sanahuja, 2021). Este informe mostró la insuficiencia de las medidas ambientales tomadas con anterioridad para mitigar el aumento de las temperaturas y la degradación climática. Especialmente, puso de manifiesto que el compromiso de contribuciones determinadas a nivel nacional fijado en la COP de 2015, por el cual los Estados convenían en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero dentro de su soberanía nacional, se encontraban muy lejos de alcanzar la meta del Acuerdo de París. En este contexto de constatación de una verdadera emergencia climática, y tras la COP celebrada en Madrid en diciembre de 2019, la UE apostó por aprobar el PVE. Bajo la recién estrenada Comisión Von der Leyen, este plan de gobierno fue descrito como transformador en términos económicos y sociales, y aboga desde su promulgación por ser una estrategia integral y de largo plazo con vocación de conseguir la neutralidad climática en 2050 (Sanahuja, 2021). Contando con una perspectiva integradora, se pretende transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna y competitiva, así como eficiente en recursos y en la que el crecimiento económico se encuentre disociado del uso de los recursos y de la emisión de gases de efecto invernadero (Fortes Martín, 2025). El PVE otorga prioridad a la dimensión humana de manera “justa e integradora”, en unos términos muy similares a los que rodean a la Agenda 2030 y su cometido de transición justa (Sanahuja, 2021). Es importante destacar que a la aprobación del PVE le siguió el Reglamento UE 2021/119, con el fin de dotar de “fuerza de ley” a esta estrategia europea, convirtiéndola en obligación jurídica¹⁸ (Fortes Martín, 2025). En dicho reglamento se establecen, en su artículo sexto y séptimo, las distintas vías de evaluación de la Comisión Europea de medidas comunitarias en materia de neutralidad climática y adaptación al cambio climático, así como de las medidas nacionales, formulando recomendaciones a los Estados miembros cuyas acciones no sean coherentes con los objetivos del PVE. Hace constar también que cada Estado miembro que haya recibido dichas recomendaciones tiene un plazo de seis meses para notificar a la Comisión la vía de implementación de las mismas recomendaciones. El carácter vinculante de los reglamentos comunitarios supone la obligación a los Estados miembros de modificar la legislación nacional en caso ne-

¹⁷ El Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático 2013-2020 fue aprobado en 2008, compuesto por normativa vinculante y donde se establecen objetivos para 2020 en materia de energías renovables, eficiencia energética y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

¹⁸ El Reglamento (UE) 2021/1119 establece el marco para lograr la neutralidad climática y modifica los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 (Legislación europea sobre el clima). Fue aprobado el 9 de julio de 2021.

cesario, y la posibilidad de que la Comisión incoe un procedimiento formal de infracción contra el Estado que incumpla lo dispuesto por la legislación de la UE, siendo posible someter el asunto al Tribunal de Justicia de la UE o imponiendo sanciones financieras.

En lo concerniente al PVE, si bien sus objetivos se encuentran enfocados para 2050, se presenta una meta intermedia en 2030, coincidente con los ODS de la ONU. Así, la UE se plantea una reducción en el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero, un aumento del 32% en energías renovables y un incremento del 32,5% en eficiencia energética.

Algunos autores y voces críticas del panorama político europeo consideran que el PVE no cumple los principios de transición justa que propugna la Agenda 2030. Se ha evidenciado que el PVE no integra ni el ODS 16 de Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, el 10 de Reducción de desigualdades o el quinto relacionado con la igualdad de género (Koundouri *et al.*, 2021). Por su parte, Filipovic *et al.* (2019) defienden que la política europea de neutralidad en las emisiones de CO₂ puede ir en contra de los ODS, en cuanto que el incremento del precio de la energía tenga un impacto negativo sobre el bienestar, concretamente en los hogares de baja renta que tengan que invertir una mayor parte de sus ingresos en energía. En términos de desempleo se ha estimado que la destrucción de puestos de trabajo se compensaría con la creación de otros nuevos con mayores salarios, pero también con una mayor cualificación, dejando a la clase trabajadora con menos oportunidades de empleabilidad (Álvarez Cuesta, 2020). En relación a esto, la Comisión Europea ha lanzado el Mecanismo para una Transición Justa, con un fondo de 55.000 millones de euros con el objeto de reducir los embates socioeconómicos de la transición hacia una economía climáticamente neutra.

7.2. El desafío energético en la Unión Europea: más allá de la cuestión ambiental

Uno de los pilares fundamentales sobre los que se erige el PVE es la transición energética, con el objeto de lograr sostenibilidad energética y abastecimiento de energía para la ciudadanía europea. La UE contempla este objetivo apostando por las energías renovables, abandonando progresivamente el uso del carbón e incluso, en algunos Estados miembros, la energía nuclear (García Lupiola, 2025). No obstante, con el inicio de la invasión rusa a Ucrania, al debate político y legislativo se ha sumado el concepto de autonomía energética, dando paso al REPowerEU, un plan impulsado por la Comisión Europea para garantizar la independencia de la UE de los combustibles fósiles rusos a la vez que se combate la crisis climática¹⁹. Los pilares en torno a los que se construye el plan REPowerEU, en base a lo que dispone la Comunicación de 8 de marzo de 2022 de la Comisión Europea, son el ahorro energético, la diversificación de las importaciones energéticas, la sustitución de los combustibles fósiles y la aceleración de la transición hacia una energía limpia en Europa, la inversión inteligente y el refuerzo de la preparación frente a una posible interrupción del suministro energético. En la mencionada comunicación de la Comisión se reconocía que el incremento del biometano sostenible y la implantación del hidrógeno renovable podrían desempeñar un papel decisivo en la autosuficiencia energética. A raíz de esta cuestión, se instó a los Estados miembros a adoptar la Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, y el Reglamento (UE) 2024/1789 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁰. La primera establece un marco común para la descarbonización de los mercados del gas natural

¹⁹ REPowerEU es el plan para reducir rápidamente la dependencia con respecto a los combustibles fósiles rusos y avanzar con rapidez en la transición ecológica. La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones se realizó el 18 de mayo de 2022.

²⁰ Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, por la que se modifica la Directiva (UE) 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE. Reglamento (UE) 2024/1789 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024,

y del hidrógeno en condiciones justas y accesibles para los consumidores, logrando una competencia efectiva entre suministradores y garantizando la protección de los clientes afectados por la pobreza energética. En la citada Directiva se faculta al Consejo, a propuesta de la Comisión, para declarar una crisis de precios del gas natural en el caso de que los precios medios en los mercados mayoristas sean muy elevados, o se produzcan fuertes aumentos de los precios minoristas del gas natural. Asimismo, se insta a los Estados miembros a controlar en su soberanía que las empresas de gas natural y de hidrógeno se adapten a lo dispuesto en la directiva, así como al resto de normativa comunitaria vigente en materia energética. Por su parte, el mencionado reglamento traslada a los Estados miembros y a los gestores de las redes de gas natural y de hidrógeno la obligación de operar contribuyendo a la integración del mercado comunitario, mejorando la seguridad del suministro, y enfocándose en el interés del consumidor y en la consecución de la eficiencia energética. El marco regulatorio vigente en esta materia otorga especial importancia a la problemática de la pobreza energética, habiéndose aprobado una Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión sobre la pobreza energética, donde se subraya la vulnerabilidad de determinados hogares europeos condicionada por el elevado gasto energético en proporción al presupuesto de los hogares, los bajos niveles de ingresos y el escaso rendimiento energético de los edificios. Mediante esta recomendación se ha instado a los Estados miembros a actualizar sus planes nacionales de energía y clima incluyendo el tema de la pobreza energética como elemento crucial, y detallando formas de medición y políticas directas para hacerle frente. También a este respecto, el Fondo de Transición Justa, establecido por el Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, explicita inversiones concretas mediante las que reducir la pobreza energética mejorando la eficiencia en energía del parque de viviendas²¹.

Precisamente, otra de las vertientes en materia energética del PVE es la mejora de la eficiencia en la edificación, coherente con la regulación de otros ordenamientos jurídicos como el estadounidense o el británico. Se ha propuesto una *Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas* como estrategia de la Comisión Europea presentada en su Comunicación de 14 de octubre de 2020. Esta se compone de un plan de acción con medidas para impulsar la rehabilitación de treinta y cinco millones de edificios, mejorando la calidad del aislamiento para reducir el uso de la energía, generando así un ahorro de la misma, duplicando la tasa de renovación energética anual de los edificios para 2030. Del mismo modo se plantean acciones para la creación de empleo de manera intensiva con el fin de reactivar el sector de la construcción (Sanahuja, 2021). Así se ha establecido en la Directiva 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética de los edificios sitios en la UE²². Esta, entre otras medidas, insta al establecimiento de un plan nacional de renovación de edificios para garantizar la renovación de los parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados a más tardar en 2050. El objetivo de esta medida es transformar los edificios existentes en edificios de cero emisiones. En lo concerniente a la construcción de nuevos edificios, la citada directiva obliga a los Estados miembros a garantizar que a partir de 2028 los edificios nuevos propiedad de organismos públicos sean neutros climáticamente, aplicando el mismo requisito al resto de edificios a partir de 2030.

Se contempla, así, cómo los mecanismos jurídicos mencionados adquieren un carácter holístico e integrado de distintos ODS. El ODS 13, central en el presente análisis, adquiere significancia en su se-

relativo a los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1227/2011, (UE) 2017/1938, (UE) 2019/942 y (UE) 2022/869 y la Decisión (UE) 2017/684, y se deroga el Reglamento (CE) n° 715/2009. Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, sobre la pobreza energética.

²¹ Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo de Transición Justa.

²² Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

gunda meta de incorporación de medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales, así como en su tercera meta de capacidad institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él y la reducción de sus efectos. También, la legislación comunitaria en materia energética se adapta al ODS 1 relativo al Fin de la pobreza, concretamente al constituir las acciones contra la pobreza energética medidas de protección social y de acceso a derechos, servicios básicos y recursos naturales, como se expone en su segunda y tercera metas. De igual manera, la interrelación que establece la Agenda 2030 entre pobreza y cambio climático se aprecia en las políticas y regulaciones contra la pobreza energética al fomentar la resiliencia de los colectivos pobres y vulnerables frente a fenómenos ambientales y climáticos, en línea con la quinta meta del ODS 1. Evidentemente, el ODS 7 sobre Energía toma un papel preponderante en el PVE y en el Plan REPowerEU, al contribuir al acceso universal a servicios energéticos asequibles y fiables, al contribuir a la eficiencia energética y al aumentar la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas, como exponen algunas metas del citado objetivo. Por su parte, en todo lo relativo a las mejoras en la edificación se produce una convergencia entre el ODS 13 de Acción por el clima y el mencionado ODS 7, pero también respecto al ODS 11 de Ciudades y Comunidades Sostenibles, al apostar por la urbanización sostenible y por la reducción del impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, como se establece en su tercera y sexta metas, respectivamente. Sin lugar a dudas se aprecia un especial interés por implementar regulación comunitaria energética en los términos de la transición justa sobre la que se erige la Agenda 2030, poniendo la mirada sobre los colectivos más vulnerables y sobre las ciudades, que precisan de un mayor control y seguimiento ante el crecimiento urbano descontrolado que se correlaciona con una mayor contaminación atmosférica.

7.3. Los residuos: cómo producir y consumir de manera sostenible en la Unión Europea

Uno de los principales objetivos del PVE lo constituye la economía circular, construyendo sistemas circulares de producción y consumo con el objeto de disociar el crecimiento económico del uso de los recursos para lograr la ansiada neutralidad climática que persigue la UE. Y es que los modelos de producción y eliminación de plásticos que han venido desarrollándose en el último siglo causan efectos gravemente nocivos para el medio ambiente, siendo destacable la acumulación de millones de toneladas de residuos plásticos en los océanos (Chediek y Muliterno, 2023). Desde 2018, la Estrategia Europea para el Plástico en una Economía Circular se ha venido implementando con diferentes acciones con el fin de proteger el medio ambiente, reducir la basura marina y las emisiones de gases de efecto invernadero, así como limitar la dependencia de los combustibles fósiles importados²³. Entre otras medidas, la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, exhorta a los Estados miembros a reducir ambiciosamente y sostenidamente los productos fabricados con plástico oxodegradable y las artes de pesca que contienen plástico, prohibiendo la introducción en el mercado de algunos de ellos o condicionando otros —como es el caso de la unión de las tapas y tapones unidos a los recipientes plásticos—²⁴. La Directiva también obliga a los Estados miembros a comunicar a la Comisión anualmente información respecto de los productos plásticos introducidos en el mercado, de las medidas adoptadas para reducirlos, de los residuos ocasionados y de todo aquello que pueda ser reciclado. Asimismo, el reciente Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los envases y residuos de envases, limitando la introducción en el mercado comunitario a los envases que cumplan determinadas condiciones en función del contenido de sustancias que afecten a la salud humana o al medio

²³ A este respecto, cabe destacar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre *Una estrategia europea para el plástico en una economía circular*. Fue establecida el 16 de enero de 2018 en Estrasburgo.

²⁴ La mencionada directiva, de 5 de junio de 2019, está en vigor.

ambiente y a los envases que no puedan ser reciclados, entre otros²⁵. De igual manera, el citado reglamento establece la obligación de que en todos los recipientes para residuos empleados para la recogida de los mismos se coloquen, impriman o graben de forma visible, legible e indeleble etiquetas armonizadas que faciliten la recogida separada de cada fracción específica de material de los residuos de envases que deban desecharse en recipientes separados. En lo concerniente a la gestión de residuos y a otras medidas incardinadas en la economía circular, también ha de destacarse la Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información²⁶. Modificando otras dos directivas de 2005 y 2011, respectivamente, se pretende que los ciudadanos de los Estados miembros puedan tomar decisiones de compra informadas para contribuir a patrones de consumo más sostenibles. Así, se obliga a los comerciantes a proporcionar información clara, pertinente y fiable, y a que las afirmaciones medioambientales sean veraces y comprensibles, protegiendo al consumidor. En la misma línea se está elaborando una nueva directiva de alegaciones medioambientales o ecológicas, que obligaría a las empresas a justificar sus afirmaciones ecológicas antes de anunciar productos como *biodegradables*, *menos contaminantes*, que utilizan *menos agua* o con *contenido bio*²⁷. Así, la Propuesta de Directiva ensalza el papel de los consumidores en la aceleración de la transición ecológica y a tenor de lo dispuesto por el PVE, se busca garantizar que los consumidores estén capacitados para tomar decisiones con conocimiento de causa.

Con el objeto de evitar la producción de residuos, se han adoptado requisitos de diseño ecológico para conseguir productos más sostenibles medioambientalmente por medio del Reglamento (UE) 2024/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁸. Así, se está exigiendo que los productos sean duraderos, reutilizables y reparables, que sean eficientes en el uso de la energía y de otros recursos, y que se compongan de contenido reciclado, refabricado o reciclado. También se ha establecido una vía de información y documentación respecto de los productos al establecer el denominado pasaporte digital de productos, que permitirá a los consumidores y a las empresas tomar decisiones fundamentadas para la adquisición de productos, así como ayudar a las administraciones públicas a comprobar y controlar más fácilmente el cumplimiento de diferentes normativas. Por su parte, también se ha aprobado recientemente la Directiva (UE) 2024/1799 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas comunes para promover la reparación de bienes, habilitando al consumidor a exigir una reparación gratuita o a precio razonable de los bienes que cumplan los requisitos de reparabilidad según sus reglamentos correspondientes para teléfonos móviles, lavadoras, lavavajillas o pantallas electrónicas, entre otros²⁹. Asimismo, en la misma línea se ha lanzado la Estrategia de la UE para la Circularidad y Sostenibilidad de los Productos Textiles, proponiendo que los productores asuman la responsabilidad de todo el ciclo de vida de los productos textiles, que se acelere el desarrollo de un

²⁵ Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904 y se deroga la Directiva 94/62/CE.

²⁶ Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información.

²⁷ Para conocer el estado de tramitación de la propuesta de directiva, se puede acceder a: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20240308IPR19001/proteccion-de-los-consumidores-frente-a-alegaciones-medioambientales-enganosas>.

²⁸ Reglamento (UE) 2024/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles, se modifican la Directiva (UE) 2020/1828 y el Reglamento (UE) 2023/1542 y se deroga la Directiva 2009/125/CE.

²⁹ Directiva (UE) 2024/1799 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se establecen normas comunes para promover la reparación de bienes, y se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y las Directivas (UE) 2019/771 y (UE) 2020/1828.

sector de recogida separada, clasificación, reutilización y reciclado de productos textiles, y que se haga frente a las exportaciones ilegales de residuos textiles³⁰.

Todas estas medidas relativas a los residuos siguen el esquema jerárquico recogido en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos (directiva marco de la UE sobre residuos), que, representada como pirámide invertida, establece como opción ideal la prevención —de manera que se tomen medidas antes de que un producto o material se convierta en residuo—, preparación para la reutilización —en términos de reparación—, reciclado —transformando los materiales de los residuos en nuevos productos—, valorización para otros fines —dotando al residuo de una finalidad útil—, y, por último, la eliminación³¹. Muchas de las directivas mencionadas plantean sus objetivos de consecución a 2030, coincidiendo temporalmente con los ODS de la ONU. También, en contenido, se establece una interrelación entre la legislación comunitaria sobre residuos y los ODS 13 de Acción por el clima, el ODS 12 de Producción y Consumo Responsables, así como el ODS 14 de Vida Submarina. En relación al ODS 12, las citadas medidas de la UE se relacionan con la cuarta meta de gestión ecológicamente racional de productos químicos y desechos a lo largo de su ciclo de vida, la quinta relativa a la reducción de la generación de desechos mediante la prevención, la reducción, el reciclado y la reutilización, así como la octava, en términos de información y conocimiento de los consumidores. Por su parte, en lo concerniente al ODS 14, las directivas y reglamentos que se han mencionado contribuyen a la primera meta de prevención y reducción de la contaminación marina, así como la segunda en términos de protección sostenible de los ecosistemas marinos y costeros.

8. Implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 en España

En 2020 se aprobó el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), cuyos objetivos se pretenden implementar de 2021 a 2030, y en el que se comprenden objetivos específicos y principios orientadores. Los nueve objetivos específicos son el refuerzo de la observación sistemática del clima y la elaboración de proyecciones regionalizadas de cambio climático en España, la promoción de un proceso continuo y acumulativo de generación de conocimiento sobre impactos, riesgos y adaptación climática, el fomento de la adquisición de capacidades para la adaptación, la identificación de los riesgos para su posterior adopción de medidas de adaptación, la integración de estas en políticas públicas, la participación de distintos actores interesados, el aseguramiento de la coordinación administrativa, el refuerzo de la gobernanza en términos de adaptación, y el cumplimiento y desarrollo de los compromisos adquiridos en el contexto europeo e internacional, así como la promoción del seguimiento y evaluación de las políticas y medidas de adaptación. El PNACC responde a la primera meta del ODS 13 de la Agenda 2030, en términos de fortalecimiento de la resiliencia y de la adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales. Asimismo, el mencionado Plan Nacional es coherente con el principio de transición justa de la Agenda 2030 al plantear como principio orientador la equidad social y territorial para un futuro justo, considerando las diferencias y desigualdades en la exposición y vulnerabilidad frente al cambio climático.

Un año más tarde, y como se expone en su preámbulo, como consecuencia directa del Acuerdo de París y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se aprobó la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética³². Este instrumento normativo sigue un enfoque integrador al situar la lucha con-

³⁰ Para más información sobre la Estrategia, consultar: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_22_2015

³¹ La Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas está en vigor.

³² La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética entró en vigor el 22 de mayo de 2021.

tra el cambio climático y la transición energética como vectores clave de la economía y la sociedad, con el fin de crear nuevas oportunidades socioeconómicas. En lo concerniente a objetivos concretos, se propone su consecución para el año 2030, coincidiendo con la Agenda 2030, y se plantea la reducción del 23% de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto de 1990, la penetración de un 42% de energías renovables respecto del consumo de energía final, así como la consecución de un sistema eléctrico generado en un 74% por energías renovables. La meta de la neutralidad climática se propone antes de 2050 y, en todo caso, en el más corto plazo posible. Respecto de los instrumentos normativos complementarios a la Ley 7/2021, se proponen los Planes Nacionales, como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, estableciendo la obligación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de realizar informes de progreso que se analicen por el Consejo de Ministros³³. Asimismo, se establece como instrumento la Estrategia de Descarbonización a 2050, necesaria para cumplir las exigencias de la UE con un mecanismo de revisión quinquenal y metas intermedias para el año 2040³⁴. En lo relativo a la eficiencia energética, la Ley 7/2021 hace especial énfasis en materia de edificación, estableciendo que la construcción y rehabilitación de edificios lleven aparejada una reducida huella de carbono. Esto se implementa mediante el Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación Urbana, que a su vez se encuentra incardinado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y trae causa de la Agenda Urbana española³⁵.

También en 2021, se aprobó el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad (PAEAS) en el marco de la Agenda 2030 y en respuesta a la tercera meta del ODS 13, en los términos de una mejora en la educación y la sensibilización respecto de la mitigación del cambio climático³⁶. Como se ha reflejado en la Memoria Intermedia relativa al periodo entre 2021 y 2023, la Administración General del Estado ha impulsado diferentes acciones y actuaciones en el marco del PAEAS y de la tercera meta del ODS 13, como ha sido la formación del personal público en educación ambiental, sostenibilidad y transición ecológica, el impulso de la investigación y la innovación en cuestiones de la emergencia climática, la convocatoria de becas para la formación superior enfocada en la sostenibilidad y, en definitiva, la financiación de programas educativos relacionados con la transición ecológica.

8.1. Las zonas de bajas emisiones

Con el fin de reducir la contaminación atmosférica y con especial énfasis en limitar los perniciosos efectos del cambio climático, se han venido implantando zonas de bajas emisiones (en adelante, ZBE) para limitar el acceso y la circulación de vehículos por vías urbanas. Se estima que el sector del transporte representa un 25% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero, y que estas han experimentado un aumento significativo en lo que llevamos de siglo XXI. Lebrusán y Toutouh (2022) señalan que, si bien la contaminación atmosférica se debe a diferentes causas, en el entorno urbano viene determinada especialmente por la circulación de vehículos privados, y, concretamente en España, esta se ve acrecentada por un parque automovilístico con vehículos diésel y más antiguos que en otros países europeos.

La Agenda Urbana Española, impulsada en 2019 por el Ministerio de Fomento del Gobierno de España, se alinea con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU, y comprende un Decálogo de Obje-

³³ El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 fue aprobado el 20 de enero de 2020, antes de la aprobación de la Ley 7/2021.

³⁴ La Estrategia de Descarbonización a 2050 fue aprobada en noviembre de 2020.

³⁵ El Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana es el segundo componente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La Agenda Urbana Española fue tomada en consideración por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019.

³⁶ También se ha aprobado el Programa de Trabajo para el año 2025 del PAEAS, que recoge las acciones de dicho plan previstas para ejecución durante el año 2025, o que comenzarán su ejecución este año y continuarán en años posteriores.

tivos de primer nivel, entre los que se encuentran *Prevenir y reducir los efectos del cambio climático y mejorar la resiliencia*, así como *favorecer la proximidad y la movilidad sostenible*. Respecto del primer objetivo mencionado, específicamente se pretende adaptar el modelo urbano a los efectos del cambio climático, para lo cual se propone reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, implantando estrategias “cero emisiones” en los entornos urbanos y reduciendo la dependencia del vehículo privado. En lo relativo al segundo, las líneas de actuación comprenden planes de transporte público, el impulso de vehículos de energías alternativas e híbridos, y la disuasión de vehículos contaminantes. Si bien estas cuestiones carecen de carácter vinculante, sí lo tienen en Europa, adoptado por la Comisión Europea en 2013, que exigía la reducción de emisiones procedente, en concreto, de los automóviles³⁷.

A este respecto, el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética exige que los municipios y territorios insulares que superen los 50.000 habitantes establezcan espacios de bajas emisiones antes de 2023. Esta obligación es coherente con el espíritu de la norma, que persigue la reducción del consumo de energía final y las emisiones de contaminantes atmosféricos (Lebrusán y Toutouh, 2022). Como apunta Antonio Fortes Martín (2025), el requisito de 50.000 habitantes parece poco ambicioso si se estima que tan solo 148 de los 8.131 municipios españoles cuentan con esa población, si bien a partir de ese número de habitantes se da la obligación de prestar servicio de transporte público. Es importante destacar que a todos estos municipios a los que se les impone establecer Planes de Movilidad Urbana Sostenible e implantar zonas de bajas emisiones se les dota de ayudas para cubrir los costes de movilidad. Así se establece en el artículo 102 de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, exigiendo la aprobación de los mencionados planes para subvencionar el transporte público urbano o metropolitano con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. También presenta la misma exigencia el artículo 5.4 de la orden, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de ZBE y la transformación digital y sostenible del transporte urbano³⁸. Por otra parte, el coste financiero que supone a los municipios implantar las zonas de bajas emisiones se respalda en los fondos Next Generation EU, regulado en la mencionada orden. No obstante las previsiones legales de financiación, Antonio Fortes Martín (2025) advierte de la insuficiencia de crédito para hacer frente a todas las solicitudes de ayudas y subvenciones de los municipios que han pretendido implementar estas ZBE, así como de los enrevesados requisitos burocráticos que plantean los fondos Next Generation EU al obligar al cumplimiento de las medidas de modernización de la Administración Pública y del sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³⁹. A pesar del incumplimiento flagrante del artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética por parte de algunos municipios, otros tienen ZBE vigentes, y los casos más notorios son los de Madrid y Barcelona. En Madrid, la Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección Distrito Centro, coloquialmente conocida como Madrid Central, fue implementada a finales de 2018. Las concentraciones de NO₂ se redujeron significativamente y la restricción del tráfico tuvo un efecto positivo en la calidad del aire (Lebrusán y Toutouh, 2022). No obstante lo anterior, los jueces del Tribunal Superior de Justicia de Madrid procedieron a declarar la nulidad parcial de la ordenanza homóloga, declarando nulos los preceptos que afectan a Madrid Central por la inobservancia de ciertos requisitos procedimentales⁴⁰ (Montoro Chiner, 2023). Una ordenanza similar a la de Ma-

³⁷ Para más información acerca de este paquete legislativo, se puede acceder a: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/clean-air/>.

³⁸ Se trata de la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de ZBE y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021.

³⁹ Concretamente, al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

drud fue aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona a finales de 2021⁴¹. Respecto a ella recayeron las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en respuesta a recursos planteados, oponiéndose a que la protección de los ciudadanos contra la contaminación se haga en detrimento de la discriminación, la restricción desproporcionada de derechos y de la discriminación e infracción generalizada del orden jurídico⁴². Y es que, bajo la perspectiva del citado tribunal, la restricción a la circulación de los vehículos sin distintivo ambiental —alrededor del 55% del total— supone un embate económico más que considerable a sus propietarios (Montoro Chiner, 2023). Así, la STSJ CAT 1579/2022 estableció que

el sistema de distintivo ambiental DGT, que excluye a los vehículos por razón de su antigüedad, unido a su rigidez, por falta de alternativas viables para homologar los vehículos sin distintivo, implica que la movilidad en las ZBE en las zonas prohibidas se condiciona a la capacidad económica del titular para proceder a la adquisición de un vehículo con distintivo ambiental, lo cual no resulta valorado en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza.

Este postulado fue reforzado en la STS 4853/2023, que aprecia que la ordenanza incide con especial énfasis en los titulares con menor capacidad económica para lograr renovar su vehículo⁴³.

Si bien la propuesta de las zonas de bajas emisiones concuerda con la Agenda 2030 al atender a su ODS 13 de Acción por el clima y su ODS 11 de Ciudades y Comunidades Sostenibles en los términos de reducción del impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades —así como al acceso a sistemas de transporte sostenibles—, ha venido produciendo resultados no acordes al principio de transición justa que abanderan los ODS. Como se ha expuesto en los fallos analizados por los Tribunales Superiores de Justicia de la Comunidad de Madrid y de Cataluña, han venido generando un efecto desigual en la población atendiendo a su capacidad económica.

8.2. Las Asambleas Ciudadanas por el Clima

A partir de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, y tras los reclamos ciudadanos reconocidos por la Declaración del Gobierno ante la Emergencia Climática y Ambiental, se estableció en España la Asamblea Ciudadana por el Clima como consagración de la democracia deliberativa a nivel nacional en materia de protección climática. Con antecedentes en otros países europeos y norteamericanos, y respaldada por la Comunicación sobre el Pacto Europeo por el Clima, que ensalza la creación del sentimiento de responsabilidad compartida por medio de diálogos y asambleas ciudadanas, la Asamblea encuentra su anclaje constitucional en el ordenamiento jurídico español. Y es que el artículo 9.2 de la Constitución Española establece el deber y responsabilidad de los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Asimismo, la participación ciudadana en el proceso de elaboración legislativa y de política pública concuerda con el derecho al buen gobierno y la transparencia que propone la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en consonancia con el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001, en el que se propugna la participación ciudadana en las diferentes fases del proceso de elaboración de política pública.

⁴⁰ Fue en la STSJ Comunidad de Madrid 446/2020, de 27 de julio de 2020.

⁴¹ Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona relativa a la restricción de circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire.

⁴² Es el caso de la Sentencia 971/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso, Sección 5, Rec 61/2020 de 21 de marzo de 2022.

⁴³ Es la STS 4853/2023, de 2 de noviembre de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 4910/2022).

También, esta novedosa institución de democracia deliberativa se entiende enraizada en lo dispuesto por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que integra en el ordenamiento jurídico español las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE⁴⁴. Especialmente a tenor de su título tercero, que incorpora un derecho de participación del público en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente, exhortando a las Administraciones Públicas a que permitan a la ciudadanía expresar observaciones y opiniones, y a adoptar decisiones tomando en cuenta la participación pública. Con anterioridad a la Asamblea Ciudadana por el Clima contaba el ordenamiento jurídico español con otras fórmulas de participación ciudadana con una perspectiva en la sostenibilidad ambiental, como es el caso del Consejo Social de la Ciudad, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y el Consejo de Desarrollo Sostenible. Este último fue creado por la Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, con vistas a la implementación de la Agenda 2030 desde la participación de la sociedad civil, en forma de asesoramiento a la Secretaría de Estado para la Agenda 2030, así como en cuestiones de comunicación y divulgación al resto de la ciudadanía, y coordinación y diálogo entre distintos agentes sociales, económicos, ambientales y culturales para la consecución de los ODS⁴⁵ (Fortes Martín, 2025).

A nivel internacional, este modelo de participación directa en materia climática fue inaugurado en la COP26, celebrada en Glasgow en 2021, constituyéndose una asamblea ciudadana mundial con representación de cuarenta y nueve países y constituida por un centenar de personas, elaborando recomendaciones en materia climática con el objeto de incidir de manera directa sobre los líderes mundiales. Toma su respaldo normativo en el Convenio Internacional de Aarhus, de 1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Este convenio ha sido analizado en profundidad por la doctrina, destacándose el análisis de Plaza Martín (2018), que pone de manifiesto la necesidad de un acceso a la información necesaria por la ciudadanía, así como un derecho de acceso a la justicia en asuntos medioambientales para conseguir la efectividad del citado convenio. La autora señala a las organizaciones no gubernamentales para la defensa del medio ambiente como personas interesadas que cumplen los requisitos para interponer acciones judiciales en materia medioambiental.

A este respecto son reseñables los litigios climáticos, que han venido prosperando en el ámbito nacional e internacional, y siendo especialmente relevantes los auspiciados en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Barreira (2023) destaca el caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y Otros v. Suiza*, en el que la Asociación Mujeres Mayores para la Protección del clima de Suiza demandó a su gobierno frente al TEDH por violar los artículos 2 y 8 del CEDH, al vulnerar las políticas climáticas suizas el derecho de las mujeres de edad avanzada a la vida y a la salud, en cuanto que es este colectivo el más afectado por las olas de calor agravadas por la crisis climática⁴⁶. El TEDH reconoció como víctimas a las personas mayores miembros de la asociación, y consideró que las autoridades suizas habían establecido de manera incompleta y parcial el marco normativo nacional en materia climática, incumpliendo sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Desde la jurisdicción nacional, también otros países europeos han obtenido resoluciones favorables a la protección climática, siendo destacable Países Bajos, donde han prosperado demandas contra empresas petroleras y contra el mismo Estado por no adoptar medidas y acciones ambiciosas para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero. En el caso *Urgenda contra el Estado neerlandés*, la máxima instancia judicial del país obligó al gobierno a implementar políticas climáticas, y en el litigio *Milieudefensie y*

⁴⁴ La citada Ley entró en vigor el 20 de julio de 2006.

⁴⁵ No obstante, la Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, por la que se crea el Consejo de Desarrollo Sostenible ha sido derogada.

⁴⁶ Fallo del caso *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*.

otros contra Royal Dutch Shell el Tribunal de Distrito de La Haya ordenó a la empresa reducir las emisiones de sus operaciones en un 45% por debajo de los niveles de 2019 para 2030 (Barreira, 2023). Estos casos demuestran la efectividad de una participación ciudadana activa en materia ambiental, acudiendo a las instancias judiciales nacionales y supranacionales. En lo que concierne a España, es de interés señalar el litigio climático impulsado por Greenpeace, Oxfam Intermón y Ecologistas en Acción, demandando al Gobierno español por falta de adopción de medidas adecuadas en materia climática, aduciendo, entre otros argumentos, a que el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, que no se aprobó en la fecha establecida, no cumplía el Acuerdo de París y se desentendía de las recomendaciones del IPCC del mantenimiento del calentamiento global en 1,5 grados centígrados. No obstante, la sentencia del Tribunal Supremo desestimó la demanda aduciendo al principio de discrecionalidad de la Administración, siendo esta libre en su actuación en los supuestos en que sus poderes no se encuentren claramente delimitados por la legislación vigente (Barreira, 2023). Por su parte, se encuentra pendiente de decisión la denuncia interpuesta por ClientEarth y Ecologistas en Acción contra España ante la Comisión Europea por la falta de adopción de medidas de protección del Mar Menor de acuerdo a la legislación ambiental de la UE. El litigio climático se constituye, de esta manera, como una de las vertientes de la participación ciudadana en materia ambiental, si bien se erige en ocasiones como una manifestación de oposición frente a la actuación de las administraciones públicas nacionales o del poder supranacional, y no una participación activa en el proceso de elaboración de políticas públicas y de legislación. Es en este aspecto donde son de gran relevancia las asambleas ciudadanas en materia ambiental y climática, alternativas al proceso de elaboración de política pública actual que pueden responder a los beneficios de la democracia deliberativa que la OCDE ha señalado: mayor legitimación para la toma de decisiones que modifiquen sustancialmente los paradigmas actuales, incremento de la confianza ciudadana en las instituciones de toma de decisión, empoderamiento ciudadano, inclusividad de la gobernanza al incluir a grupos diversos y heterogéneos, así como prevención de la polarización y la desinformación (OCDE, 2020). Asimismo, como expone Plaza Martín (2022), los instrumentos de participación deliberativa suponen, además de un refuerzo de la legitimidad democrática de las decisiones, una vía para facilitar la adopción de medidas más ambiciosas al avalar aquellas que, en un principio, podrían descartar los políticos por un posible coste electoral.

El artículo 39.1 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, además de establecer la Asamblea Ciudadana del Cambio Climático a nivel nacional, recomienda el establecimiento de asambleas autonómicas y municipales en la misma materia. Álvarez González (2022) señala el proyecto de las islas Baleares como uno de los más avanzados a nivel autonómico, y subraya su concreción en dos fases, una insular compuesta por cinco sesiones, y otra autonómica de una sesión, dada la complejidad de la estructura competencial y administrativa del archipiélago y la diversidad de contextos socioeconómicos y ambientales de cada isla. Si bien la única isla que ha llevado adelante la propuesta es Mallorca, a través de la Asamblea Ciudadana por el Clima de Mallorca, puede afirmarse que su desempeño ha sido exitoso, aprobándose distintas propuestas por sus cincuenta y cuatro miembros bajo el mandato *¿Qué debemos hacer en Mallorca antes de 2030 para afrontar la emergencia climática de manera efectiva y socialmente justa?* Algunas de las propuestas más votadas fueron la limitación de cruceros turísticos de manera más ambiciosa que la normativa actual, el establecimiento de instalaciones renovables y comunitarias o la ampliación y el favorecimiento de la oferta de pequeño comercio. Del caso mallorquín, es destacable la presencialidad en las sesiones y la transparencia y publicidad que se ha dado a su actividad y resultados, tanto en su página web como por redes sociales y otros medios de comunicación. A nivel autonómico, se ha celebrado entre 2023 y 2024 L'Assemblea Ciutadana pel Clima de Catalunya, compuesta por cien personas y desarrollada en seis sesiones en las que se debatieron dos cuestiones específicas: las energías renovables y el modelo agroalimentario. Algunas de las recomendaciones de la asamblea catalana fueron el fomento de las comunidades energéticas mediante instalación de placas solares en los hogares, el incentivo de la inversión en energías renovables,

la reducción de la producción de carne, el impulso del consumo de proximidad y de alimentos de temporada, así como la venta a granel para evitar residuos plásticos, entre otras. Otro instrumento de participación deliberativa es el celebrado en la comunidad autónoma de Cantabria “Besaya delibera en Europa”, financiado por la Comisión Europea, donde treinta y cinco miembros, seleccionados de manera aleatoria pero representativa de la población, debatieron la forma de aprovechar los fondos europeos en la Comarca del Besaya para mantener y crear nuevos empleos con respeto a los principios de transición ecológica justa e inclusiva. Este programa regional, dentro de la iniciativa *Engaging Citizens for Good Governance in Cohesion Policy* (Involucrar a los ciudadanos para la buena gobernanza en la política de cohesión), se hizo interactuando con el resto de la población del valle de Besaya, para garantizar información y participación de toda la comarca, y transmitiendo los avances de las sesiones para el seguimiento de las mismas por todos los interesados (Plaza Martín, 2022).

Para Fortes Martín (2025), la asamblea ciudadana del clima a nivel nacional marca un cambio de paradigma, pues no inserta a la ciudadanía en las estructuras organizativas, sino que construye en estrictos términos de organización administrativa un cauce de ciudadanía activa. La Asamblea Ciudadana por el Clima ha sido implementada en España a través de orden ministerial en la que se establece su composición por cien personas representativas de la diversidad de la sociedad española, así como su organización y funcionamiento, debatiendo temáticas concretas y preparando informes de recomendaciones dirigidos al Gobierno, que a su vez deberá presentarlo al Congreso de los Diputados⁴⁷. Los avances y resultados de las sesiones de la Asamblea son publicados y actualizados en una página web propia, permitiendo al resto de la ciudadanía conocer de las diferentes actividades que tienen lugar bajo el auspicio del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Esto supone que el proceso deliberativo deviene público y transparente, como elemento esencial según Álvarez González (2022) para que las asambleas ciudadanas en materia climática se alineen con el propósito democrático y para que se desarrolle en los términos del denominado gobierno abierto, tal como expone Fortes Martín (2025).

Una de las recomendaciones de la OCDE para la creación de este tipo de asambleas es la concreción de un objetivo claro y vinculado a un problema público concreto, formulando una pregunta o enunciado de manera neutral y sencilla. La Asamblea Ciudadana del Clima que ha tenido lugar en nuestro país se constituye a partir de la fórmula *Una España más segura ante el cambio climático. ¿Cómo lo haremos?*, que, si bien puede adolecer de una excesiva amplitud, implica a la ciudadanía en el establecimiento de los temas de mayor interés y prioridad. Otros países europeos que han desarrollado asambleas semejantes han sido algo más concretos en la propuesta del tema o pregunta, como el caso de Francia (¿Cómo lograr en Francia la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero un 40% en 2030 con un espíritu de justicia social?) o Escocia (¿Cómo debería cambiar Escocia para enfrentarse a la emergencia climática de forma eficaz y justa?) (Álvarez González, 2022).

En lo concerniente a la toma de decisiones para la posterior elaboración de textos legislativos, si bien la Exposición de Motivos de la orden ministerial que la desarrolla establece que los resultados que arroje la Asamblea servirán de base para el debate en todos los niveles de la Administración Pública, no tienen carácter vinculante. Esto es insuficiente para conseguir los objetivos de participación ciudadana en materia de legislación climática, si bien es comprensible que un ámbito tan complejo como el ambiental y climático, no puede ser regulado exclusivamente por la ciudadanía en base a sus preocupaciones y propuestas, sino que ha de ser contrastado por expertos. Es así como Álvarez González (2022) propone crear un órgano especializado e independiente para que, en segunda instancia, extraiga

⁴⁷ Se trata de la Orden TED/1086/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece la composición, organización y funcionamiento de la Asamblea Ciudadana para el Clima.

de las conclusiones de la asamblea ciudadana una proyección más concreta en forma de medidas, legislación y políticas públicas. Una opción a medio camino entre el régimen actual y la propuesta de Álvarez González es el Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética, creado también a tenor de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética como órgano responsable de evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas de energía y cambio climático, incluidas las normativas, pero a partir de bases y conceptos científicos. No obstante este órgano, Fortes Martín (2025) considera que la Asamblea Ciudadana representa una oportunidad excepcional para conocer la madurez de la población en procesos participativos directos, así como para socializar la búsqueda de soluciones a la crisis climática. Y es que, de manera complementaria al mencionado comité de expertos, la asamblea ciudadana involucra directamente a la ciudadanía generando un sentimiento de responsabilidad compartida en los términos que el PVE había venido anunciando. Es por ello que podría señalarse un carácter tanto pasivo —al generar reflexión, debate y conocimiento colectivo en el ámbito de las alteraciones del clima—, como activo —al tener la Asamblea Ciudadana que acordar unas recomendaciones para las autoridades estatales (Fortes Martín, 2025)—. Así, por medio de seis sesiones comprendidas entre noviembre de 2021 y mayo de 2022, y acompañados de un panel de coordinación independiente y multidisciplinar, así como un grupo de expertos independientes de carácter consultivo del ámbito de estas temáticas, como establece el artículo cuarto de la orden ministerial TED/1086/2021, se elaboró un informe final de más de cien páginas. Los principios de la Asamblea Ciudadana para el Clima fueron ratificados por medio de votación, aprobándose con un apoyo del 86,7% de los integrantes, sirviendo de inspiración y guía para la formulación de las recomendaciones y constituyendo los siguientes principios:

- Principio de desarrollo sostenible, que incorpora los criterios de justicia social, intra e intergeneracional.
- Principio de precaución.
- Principio de prevención.
- Principio de quien contamina, paga.
- Principio de no regresión.
- Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, teniendo en cuenta las capacidades respectivas y atendiendo criterios de justicia climática.
- Principio de cohesión social y protección de colectivos vulnerables.
- Principio de descarbonización de la economía española, entendiendo por tal la consecución de un modelo socioeconómico sin emisiones de gases de efecto invernadero.

Además de los principios acordados, en el informe se reflejaron los cincuenta y ocho objetivos que los integrantes de la Asamblea Ciudadana Por el Clima consideraban de mayor relevancia para la actuación de las autoridades competentes en materia ambiental, y su especificación por medio de ciento setenta y dos recomendaciones. Cabe destacar que el porcentaje de voto a las recomendaciones por parte de los integrantes de la asamblea fue superior al 90% en cada una de ellas, siendo las únicas recomendaciones con un apoyo inferior a dicho porcentaje las relativas a productos alimentarios modificados genéticamente, a la reducción de vuelos domésticos en España, al alquiler social, al impacto de la interculturalidad en términos de transición justa, a la reorganización de flujos migratorios de entrada a la España Vacía, así como a otras cuestiones de modelos de consumo.

Del análisis de los objetivos y recomendaciones acordados por la Asamblea se infiere una coherencia con los ODS de la Agenda 2030, especialmente en lo que a la interrelación entre el ODS 13 y el ODS 16 se refiere. El ODS de Acción por el clima se desarrolla mediante las Asambleas Ciudadanas por el Clima al mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional para la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, y la reducción de sus efectos, como expone su tercera meta. Asimismo, su carácter inclusivo y representativo en la composición de la Asamblea es coherente

con la participación de las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales marginadas en la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático. Por su parte, el ODS de Paz, Justicia e Instituciones Sólidas se aprecia en la Asamblea al crear instituciones eficaces y transparentes con rendición de cuentas y al garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas de la sociedad española, como se propone en la sexta y séptima metas del citado objetivo.

9. Conclusiones

Las últimas olas de calor extremo sufridas en Europa, sumadas a una extensa lista de fenómenos climáticos sin precedentes, como inundaciones, nevadas y otros desastres naturales, han evidenciado las advertencias que los expertos habían venido aportando desde el pasado siglo en relación al cambio climático. La comunidad internacional se ha visto obligada a realizar acuerdos y legislar en materia climática con el objeto de revertir la tendencia del calentamiento global, a la par que mitigar sus efectos perniciosos sobre el planeta, la biodiversidad y las personas, cuya salud, hábitos e incluso vida están viéndose severamente amenazados. La Organización de las Naciones Unidas ha establecido la Agenda 2030 como horizonte común para la lucha contra el cambio climático, y contra otras problemáticas sociales y económicas que afectan a la ciudadanía mundial, sometiéndola a escenarios de enorme vulnerabilidad. Se ha demostrado que los objetivos climáticos y ambientales se encuentran estrechamente vinculados a otras metas de tipo social y económico, y resulta crucial atender estos objetivos desde una mirada holística y desde el enfoque de una transición justa.

Así las cosas, la Unión Europea ha adoptado un rol de liderazgo en la cuestión climática, si bien la legislación hasta la fecha no se caracteriza por ser demasiado ambiciosa, estableciéndose objetivos excesivamente progresivos y a largo plazo que no se encuentran a la altura del carácter de crisis climática que tiene el contexto actual. A pesar de ello, dados los retos climáticos sobrevenidos, las crisis políticas y de otros ámbitos, se han producido en repetidas ocasiones modificaciones de los objetivos y calendarios de las organizaciones internacionales y nacionales para adecuarse al desafío del cambio climático global. Sin embargo, en ocasiones, se precisa de una mayor perspectiva de transición justa, siendo necesario un pormenorizado análisis de las necesidades socioeconómicas de las clases trabajadoras más afectadas por las regulaciones en el sector primario. Por su parte, España, influida por la Unión Europea y obligada por la misma por medio de reglamentos y directivas, sigue la misma senda de progresividad en las acciones por el clima. De la peculiaridad territorial española se deriva que cierta parte de las acciones se lleven a cabo por las entidades locales, estableciéndose disparidades en los progresos de determinados municipios, frente a los atrasos de otros. Resulta interesante destacar que ante una problemática global como es el cambio climático, se produzca tanta acción desde lo local, pudiendo ser esta una vía administrativa que se adapte más adecuadamente a las necesidades y peculiaridades socioeconómicas de cada territorio frente al cambio climático, acatando más fielmente el principio de la transición justa que propugna la Agenda 2030.

Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ CUESTA, H. (2020): “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo en el proyecto de Ley de Cambio Climático en España”, *Iuslabor*, 2, pp. 74-100.
- ARIAS, A.; FEIJOO, G., y MOREIRA, M. T. (2023): “Advancing the European energy transition based on environmental, economic and social justice”, *Sustainable Production and Consumption*, 43, pp. 77-93.
- BARREIRA, A. (2023): “Los derechos climáticos: mecanismos jurídicos de defensa del clima en España”, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente.

- BIGANO, A.; SNEGOCKI, A., y ZOTTI, J. (2016): “Policies for a more dematerialized EU economy. Theoretical underpinnings, political context and expected feasibility”, *Sustainability*, 8, 717, pp. 1-22.
- CDP (2023): *Implementing the SDGs: Strengthening the Voluntary National Reviews (VNRs)*, CDP Background Paper, 56.
- DE CARVALHO LEAL, V. (2009): “El medio ambiente como objeto de protección jurídica en el ámbito comunitario: hacia un sistema de responsabilidad ambiental”, *Nuevo Derecho*, 4, 4, pp. 11-27.
- DÍAZ-GALÁN, E. (2022): “El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa?”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 11, 2, pp. 30-52.
- DIFFENBAUGH, N. S., y BURKE, M. (2019): “Global warming has increased global economic inequality”, *PNAS*, 116, 20, pp. 9808-9813.
- DONALD, K., y WAY, S. A. (2016): “Accountability for the Sustainable Development Goals: A Lost Opportunity?”, *Ethics y International Affairs*, 30, 3.
- EEA (2024): European Climate Risk Assessment. EEA Report 01/2024. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>.
- ELDER, M. (2024): “Integration versus prioritization in the Sustainable Development Goals: An argument to prioritize environmental sustainability and a just transition”, *Sustainable Development*, 33, pp. 465-477.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (2016): “Transformaciones del derecho internacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 32, pp. 49-81.
- FILIPOVIC, S.; RADOVANOVIC, M., y LIOR, N. (2019): “What does the sharing economy mean for electric market transitions? A review with sustainability perspectives”, *Energy Research y Social Science*, 58, pp. 1-9.
- FINGER, R. (2023): “Europe’s ambitious pesticide policy and its impact on agriculture and food systems”, *Agricultural Economics*, 55, pp. 265-269.
- FORTES MARTÍN, A. (2025): *El sistema administrativo del clima*, Dykinson.
- GARCÍA LUPIOLA, A. (2025): *Medio ambiente, clima y energía en la Unión Europea. De los Tratados constitutivos al Pacto Verde Europeo*, Alma Mater.
- GILLS, B., y MORGAN, J. (2020): “Global Climate Emergency: after COP24, climate science, urgency, and the threat to humanity”, *Globalizations*, 17, 6, pp. 885-902.
- GÓMEZ GIL, C. (2017): “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 140, pp. 107-118.
- GUTIÉRREZ, C., y CERVELL, M. J. (2008): *El Derecho internacional en la encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público*, Trotta.
- KIM, R. E. (2016): “The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 25, 1, pp. 15-26.
- KOUNDOURI, P.; DEVVES, S., y PLATANIOTIS, A. (2021): “Alignment of the European Green Deal, the Sustainable Development Goals and the European Semester Process: Method and Application”, *Theoretical Economics Letters*, 11, 4, pp. 743-770.
- KROLL, C.; WARCHOLD, A., y PRADHAN, P. (2019): “Sustainable Development Goals (SDGs): Are we successful in turning trade-offs into synergies?”, *Palgrave Communications*, 5, 1, pp. 1-11.
- LEBRUSÁN, I., y TOUTOUH, J. (2022): “¿Son efectivas las zonas de bajas emisiones? El caso del centro de Madrid”, *Papeles de Economía Española*, 171, pp. 159-176.
- MANZANARES GARMENDIA, G. (2020): “Desarrollo sostenible y políticas públicas: enfoque de la ONU y ecología política”, *Revista Ciencia Jurídica y Política*, 6, 12, pp. 73-87.
- MAÑÉ-ESTRADA, A. (2023): “El plan RePowerEU bajo el prisma de los fundamentos de la política energética europea”, *ICE-Revista de Economía*, 930, pp. 157-171.
- MARTÍNEZ DALMAU, R. (2022): “El giro ecocéntrico en Naciones Unidas y en la Unión Europea: la Agenda 2030 y el Pacto Verde Europeo”, en MARTÍNEZ DALMAU (ed.): *La lucha contra el cambio climático y el reconocimiento de los derechos de la naturaleza: sinergias de la cooperación mediterránea*, Pireo, pp. 133-152.
- MIÑARRO YANINI, M. (2022): “El Derecho en la encrucijada: el caso de los ‘refugiados climáticos’”, *AFDUAM*, 26, pp. 431-447.
- MONTORO CHINER, M. J. (2023): Ordenanza relativa a la zona de bajas emisiones para preservar la calidad del aire en la ciudad de Barcelona. Análisis del instrumento ambiental, reflexión sobre el alcance de las restricciones

- impuestas y consideraciones sobre las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 21 de marzo de 2022, *Cuadernos de Derecho Regulatorio*, 1, pp. 115-138.
- MORALES CASCO, I. A., y ZÚNIGA GONZÁLEZ, C. A. (2016): “Impactos del cambio climático en la agricultura y seguridad alimentaria”, *Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático*, 2, 1, pp. 269-280.
- MORÁN BLANCO, S. (2015): *Seguridad energética y medio ambiente. Dos caras de una misma moneda. Especial referencia a la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R., y BONETE, R. (2002): *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Alianza.
- NERINI, F. F.; SOVACOO, B.; HUGHES, N.; COZZI, L.; COSGRAVE, E.; HOWELLS, M.; TAVONI, M.; TOMEL, J.; ZERRIFFI, H., y MILLIGAN, B. (2019): “Connecting climate action with other Sustainable Development Goals”, *Nature Sustainability*, 2, pp. 674-680.
- OECD (2020): *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing.
- PLAZA MARTÍN, C. (2018): “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, IX, 1, pp. 1-70.
- (2022): “Participación a través de asambleas o jurados ciudadanos: nuevos cauces deliberativos en la acción pública frente al cambio climático”, en G. GARCÍA ÁLVAREZ, J. JORDANO FRAGA, B. LOZANO CUTANDA y A. NOGUEIRA LÓPEZ (eds.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, CIEMAT, pp. 522-542.
- RED ESPAÑOLA DEL PACTO MUNDIAL (2019): “Las ONG ante los objetivos de desarrollo sostenible. Propuesta de acción del Pacto Mundial”, *Red Española del Pacto Mundial de las Naciones Unidas*.
- RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J. (2022): “El valor normativo de la Agenda 2030”, en C. FERNÁNDEZ LIESA, E. LÓPEZ-JACOISTE y D. OLIVA (eds.): *El Derecho internacional, los ODS y la comunidad internacional*, Dykinson, pp. 53-77.
- SÁINZ-BORGO, J. C. (2020): “Los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030 desde una perspectiva jurídica internacional”, en J. LÓPEZ DE GOICOCHEA ZABALA y E. PASCUCCI DE PONTE (eds.): *Estado de Derecho, políticas públicas y derechos humanos*, Thomson Reuter Aranzadi, Fundación UAX.
- SANAHUJA, J. A. (2021): “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, en M. MESA (ed.): *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*, Anuario CEIPAZ 2020-2021, CEIPAZ, pp. 69-95.
- SÉNIT, C. A., y OKEREKE, C. (2022): “Inclusiveness”, en F. BIERMANN, T. HICKMANN y C. A. SÉNIT (eds.): *The Political Impact of the Sustainable Development Goals: Transforming Governance Through Global Goals?* Cambridge University Press, pp. 116-139.



Fundación Carolina, mayo 2026

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTE18>

Cómo citar:

Herrera Marcelino, M. (2026): “La implementación de la Acción por el Clima en la legislación de la Unión Europea y de España”, *Documentos de trabajo*, nº especial (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)



