

**DESAFÍOS DE LA ACCIÓN
JURÍDICA INTERNACIONAL
Y EUROPEA FRENTE AL
CAMBIO CLIMÁTICO**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ
Director de publicaciones

DESAFÍOS DE LA ACCIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL Y EUROPEA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Dra. Rosa Giles Carnero

Coordinadora

Dra. Rosa Giles Carnero

Dr. Armando Alvares García Júnior

Dr. José Juste Ruiz

D. Antonio Jesús Rodríguez Redondo

Dr. Justo Corti Varela

Dra. Xira Ruiz Campillo

Dra. Gabriela Fauth

Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Dra. Susana Borràs Pentinat

Dr. Asier García Lupiola

Dra. María Dolores Sánchez Galera

Dr. Carlos Soria-Rodríguez

Dr. Pablo Antonio Fernández Sánchez

Dra. Lorena Sales Pallarés

Dra. Aitana De la Varga Pastor

Dra. Marina Rodríguez Beas

Dra. Ana Cristina Gallego Hernández

Dr. Miguel Ángel Martín López

D. Adriana Fillol Mazo

D. Borja Montes Toscano

Dr. Ernani Contipelli

Dra. Beatriz Felipe Pérez

Colección: Atelier Internacional

Director: Sixto Sánchez Lorenzo

**Catedrático de Derecho Internacional Privado
de la Universidad de Granada**

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2018 Rosa Giles Carnero (coordinadora)

© 2018 Atelier

Via Laietana 12, 08003 Barcelona

e-mail: editorial@atelierlibros.es

www.atelierlibros.es

Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Depósito legal: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	15
<i>Dr. Pablo Antonio Fernández Sánchez</i>	

INTRODUCCIÓN: DESAFÍOS DE LA ACCIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL Y EUROPEA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO	17
<i>Dra. Rosa Giles Carnero</i>	

PRIMERA PARTE: DESAFÍOS DE LA ACCIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

CAPÍTULO I. NUEVOS DESARROLLOS EN MATERIA DE ACCIÓN CLIMÁTICA	25
<i>Dr. Armando Alvares García Júnior</i>	
1. Introducción	26
2. La problemática naturaleza jurídica del Acuerdo de París	27
3. El rol de la Unión Europea en el contexto mitigatorio.	29
4. La contraposición del gobierno Trump	33
5. Mitigación y temas correlatos	33
5.1. La composición general de la mitigación global: problemas	33
5.2. Inseguridad climática y responsabilidad internacional	34
6. La insuficiencia de medidas para combatir el cambio climático. Recientes iniciativas para mejorar la seguridad climática	36
6.1. Iniciativas políticas y empresariales	37
6.2. Gestión presupuestaria.	38
6.3. Iniciativas académicas	39
6.4. Turismo	41
6.5. Transferencia tecnológica y contrataciones públicas.	41
7. Conclusiones	41

CAPÍTULO II. OCEAN OPTIONS FOR CLIMATE CHANGE MITIGATION: DISPOSAL OF GREENHOUSE GASES AT SEA UNDER THE 1996 LONDON PROTOCOL	43
<i>Dr. José Juste Ruiz</i>	
1. Introduction	44
2. Amendments to allow CCS operations and export of CO ₂	45
2.1. The 2006 Amendment to allow CCS operations	46
2.2. The 2009 amendments to allow export of CO ₂ for CCS operations ..	47
3. Action to allow ocean fertilization and other geoengineering activities ..	49
3.1. The 2009 and 2010 resolutions on ocean fertilization for scientific research	49
3.2. The 2013 amendments to allow other ocean fertilization and geoengineering activities	50
4. Critical appraisal: legal, scientific, political and ethical considerations ...	53
4.1. Critical legal considerations	53
4.2. Scientific, political and ethical concerns	54
5. Conclusion	55
CAPÍTULO III. LA ENMIENDA DEL PROTOCOLO DE MONTREAL EN KIGALI 2016: LA BÚSQUEDA DE UNA MAYOR EFICACIA A TRAVÉS DE LA INTERRELACIÓN ENTRE RÉGIMENES JURÍDICOS INTERNACIONALES	57
<i>D. Antonio Jesús Rodríguez Redondo</i>	
1. Introducción	58
2. Obligaciones de reducción de los HFCs establecidos por la Enmienda de Kigali	60
3. Interrelaciones entre el régimen jurídico internacional sobre la protección de la capa de ozono y el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático	61
3.1. Confluencia de los ámbitos de aplicación de los regímenes jurídicos internacionales	61
3.2. Las sinergias para contribuir a los objetivos establecidos por el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático	65
3.3. La relación de la Enmienda de Kigali respecto al régimen jurídico internacional en materia de cambio climático	66
4. Interrelaciones entre tres regímenes jurídicos con incidencia en materia de clima	67
5. Conclusiones	71
CAPÍTULO IV. EL MERCADO CHINO DE DERECHOS DE EMISIÓN	73
<i>Dr. Justo Corti Varela</i>	
1. Introducción	74
2. El diseño de un MDE: las enseñanzas de los planes piloto	75
2.1. El <i>Cap</i>	75
2.2. La <i>Coverage</i>	77
2.3. La <i>Allocation</i>	78
3. Las particularidades del contexto chino	79
3.1. La elección (política) de objetivos de intensidad en vez de reducción absoluta de emisiones	79

3.2. Las distorsiones socio-culturales.	80
3.2.1. La asimetría en la información.	81
3.2.2. La descentralización competitiva	82
4. A modo de conclusiones: ¿hacia la creación de un mercado global de derechos de emisión?.	83

CAPÍTULO V. CIUDADES EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. . . . 87
Dra. Xira Ruiz Campillo

1. Introducción	87
2. El auge de las ciudades en la gobernanza climática	88
3. El Pacto de los Alcaldes	90
4. Del Compact al Pacto Global	92
5. Las ciudades, indispensables en la lucha contra el cambio climático . .	93
6. ¿Abajo-arriba o arriba-abajo? La gobernanza multinivel	94

**CAPÍTULO VI. DESAFÍOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS EN EL ENFRENTAMIENTO
DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LAS CIUDADES** 99
Dra. Gabriela Fauth y Dra. Rosángela Lunardelli Cavallazzi

1. Introducción	100
2. Crisis ambiental y desarrollo sostenible: una aproximación crítica	101
3. El positivismo jurídico como obstáculo epistemológico	105
4. Ciudades: un contexto complejo e interdisciplinar	107
5. Consideraciones finales	110

**CAPÍTULO VII. LA ACCIÓN POPULAR FRENTE A LA OMISIÓN DE
PROTECCIÓN CLIMÁTICA INTERNACIONAL** 113
Dra. Susana Borràs Pentinat

1. Introducción	114
2. En defensa de lo común: la atmósfera como interés común de la humanidad	115
3. De la omisión del deber al derecho de acción colectiva para la protección del interés común en un contexto de crisis climática	121
4. La acción colectiva a través de la litigación climática.	124
5. El reconocimiento del derecho de acceso colectivo para la justicia común .	129
6. Conclusiones	135

**SEGUNDA PARTE:
DESAFÍOS DE LA ACCIÓN JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA
EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO**

**CAPÍTULO VIII. LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS Y EL ACUERDO DE PARÍS:
LA UNIÓN EUROPEA DEBE RECUPERAR EL LIDERAZGO EN LA LUCHA CONTRA
EL CALENTAMIENTO GLOBAL** 139
Dr. Asier García Lupiola

1. Introducción	140
2. De Bali a Copenhague	141

3. De Cancún a Doha	144
4. De Varsovia a París (y más allá)	148
5. Consideraciones finales	153

CAPÍTULO IX. THE EU SUSTAINABILITY MODEL AT THE CROSSROADS OF A LEADERSHIP ON CLIMATE POLICY AND THE FAILURE OF A STRONG ENERGY INTEGRATION. A FRAGMENTED EUROPEAN SCENARIO 155

Dra. María Dolores Sánchez Galera

1. Introduction	156
2. Sustainability as a guiding European Principle for greening and integrating European Energy Law (slightly) undermined by the European Commitment to fight climate change.	157
3. Complexities of the EU Energy Union Regulatory framework integrating climate change policy.	163
4. What to expect of the current eu energy legal framework fostering market integration and integrating climate change policy goals?.	165
5. Hurdles and paradoxes of an integrated approach in a fragmented scenario	168
6. Conclusions.	170

CAPÍTULO X. LA DIRECTIVA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y SU PROTECCIÓN FRENTE AL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS 173

Dr. Carlos Soria-Rodríguez

1. Introducción	174
2. Encuadre del desarrollo de las energías renovables marinas en el ámbito de aplicación de la Directiva EIA	176
3. Las obligaciones relevantes de la Directiva EIA para la protección del medio ambiente frente al desarrollo de las energías renovables marinas.	178
4. Conclusiones y recomendaciones	183

CAPÍTULO XI. EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD MARÍTIMA. 187

Dr. Pablo Antonio Fernández Sánchez

1. Introducción	188
2. La Estrategia Europea de Seguridad Global y el cambio climático	189
3. Estrategia de seguridad marítima de la UE	194
4. El cambio climático como interés estratégico europeo en la seguridad marítima	199
5. El cambio climático como riesgo y amenaza en la estrategia europea de seguridad marítima	202
6. Las acciones de la Unión Europea contra el cambio climático en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad Marítima	207
7. Conclusiones	210

CAPÍTULO XII. EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TRANSPORTE AÉREO COMO RESPUESTA AL CAMBIO CLIMÁTICO	213
<i>Dra. Lorena Sales Pallarés</i>	
1. Haciendo las preguntas correctas	213
2. Interrelacionando conceptos	215
3. Gobernanza individual para un mundo global: ser parte de la solución	217
4. El efecto de la <i>sostenibilidad</i> en el derecho aéreo actual: el <i>Choice Editing</i>	221
5. Algunas conclusiones	225
CAPÍTULO XIII. LA ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL CAMBIO CLIMÁTICO	227
<i>Dra. Rosa Giles Carnero</i>	
1. Introducción	228
2. El desarrollo y la estructura de la estrategia de adaptación	230
3. El fomento de las acciones de adaptación de los Estados miembros . . .	233
4. La acción de adaptación de la Unión Europea en sectores vulnerables clave	235
5. El desarrollo de un sistema europeo de información sobre adaptación .	237
6. Conclusiones	238
CAPÍTULO XIV. EL DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ESTADO ESPAÑOL	241
<i>Dra. Aitana De la Varga Pastor y Dra. Marina Rodríguez Beas</i>	
1. Introducción: Acuerdo de París e iniciativas impulsadas por la Unión Europea	242
2. El papel relevante de las CCAA como « <i>Subnational Entities</i> »	244
3. Las políticas de actuación frente al cambio climático por parte de las CCAA	245
4. La organización administrativa frente al cambio climático	248
5. Las iniciativas legislativas autonómicas de cambio climático	250
5.1. Análisis comparativo de las diferentes iniciativas legislativas	253
5.1.1. La mitigación y las CCAA	254
5.1.2. La adaptación y las CCAA	256
5.1.3. La organización administrativa autonómica para afrontar el cambio climático en las iniciativas legislativas	257
5.1.4. La utilización de instrumentos económicos para hacer frente al cambio climático	259
5.1.5. El régimen disciplinario en las iniciativas legislativas autonómicas de cambio climático	261
5.1.6. Otros instrumentos autonómicos para afrontar el cambio climático	261
6. Conclusiones	262

**TERCERA PARTE:
DESAFÍOS DE LA ACCIÓN JURÍDICA FRENTE AL CAMBIO
CLIMÁTICO EN MATERIA DE SEGURIDAD**

CAPÍTULO XV. SEGURIDAD SANITARIA Y CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL	267
<i>Dra. Ana Cristina Gallego Hernández</i>	
1. Seguridad sanitaria	268
2. Principales riesgos esenciales que derivan del cambio climático y que repercuten en la salud	271
3. Métodos de resolución	273
4. Conclusiones	276
CAPÍTULO XVI. LA INCLUSIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA SOSTENIBLE EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO	279
<i>Dr. Miguel Ángel Martín López</i>	
1. La estrecha relación entre el sistema de producción de alimentos, la seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación y el cambio climático	280
2. El comienzo de una acción de protección de la seguridad alimentaria ante el cambio climático en el marco de la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático	282
3. La necesidad de incluir en esta acción la transformación de los sistemas actuales de producción de alimentos	284
CAPÍTULO XVII. CAMBIO CLIMÁTICO, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESPLAZAMIENTOS FORZOSOS	287
<i>D. Adriana Fillol Mazo</i>	
1. Introducción	288
1.1. Concepto de Seguridad Alimentaria	289
2. Cambio climático y Seguridad Alimentaria	292
2.1. Los efectos del Cambio Climático sobre la producción agrícola . . .	293
2.2. La acidificación de los océanos como amenaza a la Seguridad Alimentaria	296
3. Desplazamientos forzados como consecuencia de la falta de alimentos agravada por los efectos del Cambio Climático	298
4. Conclusiones	300
CAPÍTULO XVIII. LAS REGULACIONES DE LAS EMISIONES DE CO₂ PRODUCIDAS POR EL TRANSPORTE MARÍTIMO Y SU ÁMBITO DE APLICACIÓN. ¿UN NUEVO CASO DE EXTRATERRITORIALIDAD?	303
<i>D. Borja Montes Toscano</i>	
1. Introducción	304
2. Análisis de la norma y ámbito de aplicación	305

3. Unilateralismo y su relación con el Derecho de la Unión Europea	306
3.1. Unilateralismo como vía para la protección de los Intereses Comunes Globales	306
3.2. El papel desempeñado por el Derecho de la Unión Europea	307
4. Dilema entre la extensión territorial y la extraterritorialidad del Derecho UE	310
5. ¿Qué clase de jurisdicción es la determinante para aplicar la norma? . .	312
6. Conclusiones	315

CAPÍTULO XIX. MIGRACIONES CLIMÁTICAS, DIGNIDAD HUMANA

Y GEOPOLÍTICA	319
--------------------------------	------------

Dr. Ernani Contipelli

1. Introducción	319
2. Migraciones climáticas	320
2.1. Categorización de las Migraciones Ambientales	320
2.2. Vulnerabilidad y Dignidad Humana	323
2.3. Cambio Climático y Migraciones Forzadas	324
3. Geopolítica climática	326
3.1. Clima y Poder: Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas	327
4. Conclusión	330

**CAPÍTULO XX. UNA PROPUESTA DE MARCO DE PROTECCIÓN JURÍDICA PARA
LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS FORZADAS DE CARÁCTER INTERNACIONAL . .**

331

Dra. Beatriz Felipe Pérez

1. Introducción	332
2. Una aproximación a las migraciones climáticas	333
3. Las migraciones climáticas forzadas	335
4. Una propuesta de marco de protección jurídica	336
5. Conclusiones	341

Capítulo XIII

LA ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL CAMBIO CLIMÁTICO¹

Dra. Rosa Giles Carnero

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Huelva

Sumario: 1. Introducción. 2. El desarrollo y la estructura de la Estrategia de Adaptación. 3. El fomento de las acciones de adaptación de los Estados miembros. 4. La acción de adaptación de la Unión Europea en sectores vulnerables clave. 5. El desarrollo de un sistema europeo de información sobre adaptación. 6. Conclusiones.

Resumen: La Estrategia de Adaptación de la Unión Europea al Cambio Climático tiene como finalidad general incrementar la resiliencia ante los efectos de este fenómeno ambiental en el territorio europeo, y con este fin establece un marco general de actuación multinivel y multisectorial. En particular, se fijan tres objetivos para alcanzar la finalidad expuesta: en primer lugar, incentivar la actuación en materia de adaptación de los Estados miembros; en segundo lugar, la promoción de la actuación de la Unión Europea en aquellos sectores vulnerables que se consideren claves; y en tercer lugar, el desarrollo de un sistema de información europeo sobre adaptación, que permita disponer de los datos relevantes para la toma de decisiones.

Palabras clave: Adaptación al cambio climático, Política Europea de Adaptación.

1. Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto de I+D 2017, Ref. EUIN2017-85437 y del Proyecto I+D Excelencia 2015, Ref. DER2015-65906273-P, ambos financiados por el MINECO/FEDER, UE.

1. INTRODUCCIÓN

La acción climática de la Unión Europea se desarrolló en los primeros años con el objetivo principal de la mitigación del cambio climático, de forma similar a lo acaecido en el contexto del régimen jurídico internacional que enfrenta a este desafío ambiental.² En la actualidad, el ámbito de la mitigación continúa siendo el espacio en el que se desarrolla la mayor parte de la acción jurídica de la Unión Europea, con unos objetivos ambiciosos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a conseguir mediante la implementación de diferentes medidas entre las que destaca el mercado europeo de emisiones.³ No obstante, de forma paralela a este desarrollo, en los últimos años también puede observarse un renovado interés por avanzar en el despliegue de medidas en el ámbito de la adaptación al cambio climático.

Como ha ocurrido en el esfera internacional, la preocupación de la Unión Europea por la adaptación ha ido creciendo a medida que se ponía de manifiesto la realidad del cambio climático, y lo inevitable de algunas de sus consecuencias.⁴ En el ámbito europeo, la Agencia Europea de Medio Ambiente ha puesto de manifiesto las posibles consecuencias que podrían producirse en suelo europeo, y que requerirán de la adopción de medidas de adaptación⁵. A esto se añade que, mientras se desarrollaba la labor de identificación de los impactos ambientales y sociales del cambio climático en suelo europeo, se promulgó la Estrategia Global de la Unión Europea de 2016, en la que se

2. En el texto de la Convención sobre el Cambio Climático se incluyeron algunas referencias a la adaptación, pese a lo cual en su despliegue inicial se primó la actuación en mitigación como medio principal para lograr el objetivo incluido en el artículo 2. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, hecha en Nueva York (Estados Unidos) el 9 de mayo de 1992, y con entrada en vigor el 21 de marzo de 1994. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, p. 107; publicación en *BOE* n. 27, de 1 de febrero de 1994.

3. La Unión Europea se fijó para 2020 los objetivos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20%, e incrementar en el mismo porcentaje la presencia de energía renovables y la eficiencia energética. Para la consecución de estos objetivos ha desplegado una extensa acción jurídica agrupada en el denominado Paquete Clima y Energía, que a su vez constituye una primera fase a partir de la cual incrementar la ambición de los objetivos a lograr en 2030 y en 2050.

4. El Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, publicado en 2014, incluyó una contribución específica del Grupo de Trabajo II dedicada a *Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad*. En este Informe se incrementó el trabajo para detectar los efectos en marcha del cambio climático, y hacer un llamamiento a la necesidad de adopción de medidas de adaptación relevantes y eficaces. Ver informes publicados y trabajos en proceso en: <http://www.ipcc.ch/index.htm>

5. La Agencia Europea de Medio Ambiente ha publicado cada cuatro años un informe sobre el impacto y la vulnerabilidad ante el cambio climático en Europa. En el último de ellos, publicado en 2017, se incluye un amplio análisis de los impactos ambientales y sociales en Europa, así como de algunas de las acciones necesarias para enfrentarlos de forma eficaz. Ver Agencia Europea de Medio Ambiente, *Climate Change, Impacts and Vulnerability in Europe 2016. An Indicator-Based Report*, Publications Office of the European Union, 2017. Ver informes publicados disponibles en <https://www.eea.europa.eu>

definió al cambio climático no sólo como un factor multiplicador de las amenazas en el ámbito global, sino también como un riesgo para las personas y el territorio de la Unión Europea.⁶ En este texto el cambio climático se configura como un problema de seguridad europea, y se avisa de la necesidad de tomar medidas en todos los sectores necesarios para enfrentarlo.

La adaptación se configura en este proceso como un nuevo desafío para la acción climática, de forma que la actuación en mitigación y en adaptación se sitúan como dos sectores de importancia equivalente y estrechamente interrelacionados. Como respuesta al nuevo desafío de la adaptación, la Comisión Europea adoptó en 2013 la *Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Unión Europea*, y este documento se constituyó como el marco general en el que se incluyeron los elementos esenciales de la acción jurídica en materia de adaptación en el sistema europeo.⁷ La Estrategia de Adaptación asume una actuación multisectorial y multinivel, con la que se trata de dar respuesta al complejo reto de enfrentar los múltiples impactos del cambio climático en territorio europeo.

La actuación multisectorial no supone otra cosa que el reconocimiento de la transversalidad de las consecuencias de este fenómeno ambiental, y de la necesidad de su traducción en el ámbito jurídico a través de una actuación coherente en las políticas de la Unión Europea y la actuación de los Estados miembros que permita enfrentar los múltiples impactos del cambio climático. La actuación multinivel en la toma de decisiones sobre adaptación conlleva el equilibrio entre el cumplimiento del principio de subsidiariedad, y la necesidad de coordinación y cooperación entre los Estados miembros y la Unión Europea para lograr objetivos ambientales. La Estrategia de Adaptación supone, por tanto, un escenario en el que se superponen diferentes niveles de toma de decisiones que requieren de una supervisión conjunta para poder valorar su efectividad ambiental. Se ha optado en este ámbito por una aproximación similar a la adoptada en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, en el que la actuación multinivel ha cobrado especial protagonismo en sus últimos desarrollos.⁸

6. Ver *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, ps. 7 y 14.

7. *Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de abril de 2013, COM(2013) 216 final.

8. Tanto en el Acuerdo de París como en diferentes iniciativas desarrolladas en el régimen jurídico internacional, se ha introducido una aproximación multinivel en el que el objetivo climático se obtendría de la implementación de diferentes medidas jurídicas en los ámbitos internacional, nacionales y sub-estatales. Ver *Acuerdo de París*, adoptado el 12 de diciembre de 2015 en la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, celebrada en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015, y con entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016; publicación en *BOE* n. 28, de 2 de febrero de 2017.

El presente capítulo tiene como objetivo el análisis de la Estrategia de Adaptación como uno de los principales desafíos de la acción jurídica de la Unión Europea frente al cambio climático. Conforme a este objetivo, se incluye un primer apartado en el que se analiza la conformación y la estructura general de la Estrategia, para continuar con el estudio de los tres ámbitos de actuación que incluye y que se concretan en el fomento de las acciones de adaptación nacionales; la acción de adaptación de la Unión Europea en sectores vulnerables; y el desarrollo de un sistema europeo de información sobre adaptación. Se finaliza con un apartado de conclusiones, en el que se incluye una primera valoración del desarrollo de la Estrategia, y se apuntan algunos desafíos pendientes para asegurar una adaptación adecuada frente a los impactos del cambio climático.

2. EL DESARROLLO Y LA ESTRUCTURA DE LA ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN

La *Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Unión Europea* fue publicada en abril de 2013 por la Comisión Europea, con el propósito fundamental de incrementar la resiliencia de la Unión Europea frente a los efectos adversos del cambio climático⁹. Este documento se configuró como el resultado de un proceso impulsado por la Comisión Europea, y en el que pueden destacarse los lanzamientos de los Libros Verde y Blanco sobre adaptación al cambio climático.¹⁰ En particular, en el Libro Blanco ya se observó el enfoque global que caracterizaría posteriormente a la Estrategia, diseñándose una fase inicial a desplegar de 2009 a 2012 y mediante la que se establecerían las bases para que pudiera definitivamente adoptarse y desplegar sus efectos.

Con la definitiva publicación de la Estrategia, la Comisión Europea iniciaba una fase en la que la adaptación al cambio climático se situaba en la agenda europea, al tiempo que se establecían las bases necesarias para incentivar un desarrollo normativo que pudiera asegurar el logro de los objetivos fijados. Para seguir avanzando en la consecución de la finalidad propuesta, la Comi-

9. En este sentido, al iniciar el apartado sobre objetivos se señala que «la finalidad general de la estrategia de adaptación de la UE es contribuir a una Europa más resistente al clima», y se concluye señalando que «la presente estrategia establece un marco y mecanismos para situar en un nuevo nivel la preparación de la UE para los efectos actuales y futuros del cambio climático». Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, ps. 6 y 12.

10. Ver Libro Verde de la Comisión Europea, de 29 de junio de 2007, *Adaptación al cambio climático en Europa: opciones de actuación para la UE*, COM (2007) 354 final; y Libro Blanco de la Comisión Europea, de 1 de abril de 2009, *Adaptación al cambio climático: hacia un marco europeo de actuación*, COM (2009) 147 final. Sobre el desarrollo de la acción que conduciría a la publicación de la Estrategia de Adaptación, ver Rayner, T., y Jordan, A., «Adapting to a changing climate: an emerging European Union policy?», en *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Jordan, A., et al. (Eds), Cambridge University Press, 2010, pp. 144-166.

sión Europea inició en 2016 la evaluación de la Estrategia de Adaptación, de forma que se examine la eficacia de su implementación. El proceso de evaluación está abierto, y debería culminar en 2018, de forma que sobre la base de esta nueva información se puedan diseñar nuevos desarrollos de la actuación en materia de adaptación.¹¹

El proceso descrito supone una muestra de la toma de conciencia de que el cambio climático es una realidad con consecuencias ya en marcha, respecto de las que el retraso en la actuación puede generar consecuencias catastróficas. En relación al Libro Verde, Susana Borrás Pentinant había señalado que «sin una respuesta política temprana, puede ocurrir que la Unión Europea y sus Estados miembros se vean obligados a reaccionar con medidas reactivas de adaptación no planificadas y con frecuencia bruscas ante crisis y catástrofes cada vez más frecuentes, que resultarán mucho más costosas y que también representarán una amenaza para los sistemas social y económico de la Unión y su seguridad».¹² Este aviso puede verse también en el texto de la Estrategia, que desarrolla en sus primeras páginas la exposición de los efectos actuales y futuros del cambio climático, en las vertientes ambiental, social y de seguridad, e incluye un llamamiento a la actuación sin demora. En particular, se incluye en el texto la advertencia de que «no actuar o retrasar la actuación puede hacer que la cohesión de la UE se resienta», configurando de esta forma al cambio climático como un riesgo para el proceso de construcción europea en sí mismo.¹³

Para dar respuesta al reto planteado, la Estrategia incluye una aproximación multinivel y multisectorial a la toma de decisión sobre adaptación. En relación al primer aspecto, cabe desatacar que la Estrategia de la Unión Europea en materia de Adaptación no supone un plan de actuación único a desarrollar en la esfera competencial de la organización, sino que supone un conjunto de medidas en las que tendrán que incardinarse las acciones adoptadas en los niveles europeo, nacional, y sub-estatal.¹⁴ Al partir de esta base, el propósito de la Estrategia es incentivar las acciones jurídicas en las diferentes esferas competenciales, y lograr que puedan coordinarse para lograr una mayor efectividad ambiental. El propósito último es que la actividad de adaptación al cambio climático se desarrolle permitiendo el incremento de la resiliencia en el territorio de la Unión Europea, y esto requiere una interconexión y

11. El proceso de evaluación de la Estrategia incluye actividades de consulta pública, y sigue los estándares habituales, y examina la relevancia, efectividad, eficiencia, coherencia y valor añadido en la Unión Europea. Puede verse el desarrollo del proceso de evaluación en: https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0119_en

12. Ver Susana Borrás Pentinant, «La adaptación al cambio climático en la Unión Europea», en *Retos y realidades de la adaptación al cambio climático. Perspectivas técnico-jurídicas*, de Susana Borrás Pentinant (Dirección) y Paola Villavicencio Calzadilla (Coordinación), Aranzadi, Navarra, 2013, p. 180.

13. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 4.

14. Desde el inicio del texto la Estrategia se señala que «las medidas de adaptación tendrán que tomarse tanto a nivel local, como regional y nacional». Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 2.

coherencia de la actividad de la Unión Europea y la desarrollada en el marco de los Estados miembros.

También el enfoque multisectorial está presente en el desarrollo de una Estrategia de Adaptación que conlleva el llamamiento a tener en cuenta el objetivo de incrementar la resiliencia ante los efectos del cambio climático en toda la actuación de la Unión Europea. La adaptación se configura de esta forma como un objetivo transversal; que debe ponderarse en el desarrollo de todas las políticas de la Unión Europea; y que resulta importante tanto en las competencias de carácter exclusivo como en las de carácter compartido. El fundamento para este llamamiento es el mismo que el recogido respecto al principio de integración ambiental incluido en el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y que trata de fomentar un desarrollo sostenible que se interrelaciona con los diferentes aspectos de la acción normativa europea.

Este mandato debería tener especial relevancia en la actuación de la Comisión Europea en la iniciativa legislativa relacionada con los diferentes ámbitos normativos que resultan relevantes.¹⁵ La cuestión de la adaptación al cambio climático tendría, por tanto, que incluirse en el desarrollo de todas las políticas de la Unión Europea que se ocupan de sectores que pudieran verse afectados, directa o indirectamente, por las variaciones climáticas. Como se ha señalado en el apartado introductorio, también la Estrategia Global de la Unión Europea de 2016 se ha ocupado del cambio climático, y ha realizado un llamamiento similar a tener en cuenta la acción climática tanto en el desarrollo de la política exterior y de seguridad, como en todas aquellas cuya coherencia sea necesaria para lograr los fines conjuntos definidos.

Para lograr el propósito expuesto a través de una aproximación multinivel y multisectorial, la Estrategia de Adaptación se articuló en torno a tres objetivos generales. Por un lado, el documento señala la importancia de promover la acción en materia de adaptación en el ámbito de los Estados miembros; por otro, se fija la necesidad de la actuación de la Unión Europea en los que se consideren sectores vulnerables clave; y a esto se añadirá un tercer objetivo que se interrelaciona con los anteriores, y que supone fomentar el conocimiento compartido que permita la eficacia y la coherencia en la toma de decisiones, en los diferentes niveles de actuación, y los múltiples sectores implicados. En los apartados siguientes se desarrolla un mayor análisis de estos tres objetivos generales.

15. En la Estrategia se señala, en particular, que «una de las prioridades y de las responsabilidades de la Comisión es integrar las medidas de adaptación en las políticas y programas de la UE, como forma de generar actuaciones para la reducción del impacto del cambio climático». Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 9.

3. EL FOMENTO DE LAS ACCIONES DE ADAPTACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Como se ha señalado en el apartado anterior, la Estrategia de Adaptación parte de una aproximación multinivel, y pretende fomentar la acción de adaptación de los Estados miembros. Se impulsa de esta forma una actuación *bottom up*, y se convierte a la acción nacional y local en la clave para alcanzar el objetivo europeo propuesto. El principio de subsidiariedad, recogido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, sirve de base para argumentar la conveniencia de actuación en los niveles nacionales, de forma que la de la Unión Europea pasaría a ser complementaria. No obstante, aquí se plantea la duda de si el conjunto de las actuaciones de los Estados miembros en materia de adaptación resulta, por sí mismos, eficaces desde una óptica general de vulnerabilidad del territorio europeo. Se hace necesario asegurar la eficacia, la no duplicidad, y la coherencia del desarrollo normativo en los diferentes sistemas nacionales y en su relación con el europeo, de forma que se requiere de la Unión Europea no sólo complementar la actuación desarrollada en el ámbito de los Estados miembros, sino también fomentarla y asegurar su coherencia.

La Estrategia de Adaptación subraya la necesidad de fomentar la acción nacional y asegurar su coherencia, y para ello realiza un llamamiento a los Estados miembros para desarrollar estrategias de adaptación, al tiempo que anuncia que se proporcionará financiación en este ámbito.¹⁶ En relación a la cuestión de este llamamiento a la actuación, se utiliza una referencia genérica a estrategias de adaptación, pero se precisa que la Comisión dispone de unas directrices que pueden ayudar a los Estados a elaborarlas. No se establece un modelo único de planificación, pero estas directrices marcarán las cuestiones básicas que tienen que ser tratadas en la acción nacional, al tiempo que servirán de modelo para evaluar si el Estado ha desarrollado una actuación suficiente en este ámbito. Nos encontramos en este caso ante un mandato que, dada la naturaleza jurídica del texto en el que está incluido, no incluye plazos precisos o medidas para asegurar su cumplimiento, pese a lo cual, no duda en señalar que en caso de que la acción nacional no fuese suficiente la «Comisión pensará en la posibilidad de proponer sin tardanza un instrumento jurídicamente vinculante».¹⁷

En el marco de la Estrategia de Adaptación, diversos Estados han adoptado estrategias de adaptación nacional, y entre ellos algunos han diseñado y están desplegando planes nacionales de adaptación.¹⁸ Esta actividad agregada supone uno de los elementos esenciales de la actividad para la adaptación en el contexto europeo, de forma que genera una necesidad de intercambio y

16. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, ps. 6 y ss.

17. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 7.

18. En la Plataforma Climate-ADAPT puede consultarse los Estados miembros que han adoptado medidas en materia de adaptación, y la naturaleza de las mismas. Ver <https://climate-adapt.eea.europa.eu/countries-regions/countries>.

diálogo que permita favorecer la consecución de objetivos generales. Ahora bien, en el texto de la Estrategia se señalaba que la actuación multinivel implicaba mucho más que una escueta relación entre el nivel de la Unión Europea y el de los Estados miembros, y su implementación ha puesto de manifiesto la importancia de las regiones y las ciudades.

En el desarrollo de la Estrategia de Adaptación se ha puesto de relieve la importancia de una actuación regional para poder planificar y actuar de forma eficaz en la adaptación al cambio climático. La demarcación nacional con frecuencia no resulta la más operativa, por los diversos condicionantes ambientales y socioeconómicos que deben tenerse en cuenta en el desarrollo de la acción de adaptación, de forma que es necesario definir un espacio territorial más adecuado. En la actuación desarrollada pueden observarse hasta tres categorías respecto de las que se ha incentivado una actuación específica que conlleva el desarrollo de estrategias de adaptación, como son las regiones, las macro-regiones, y las regiones con cooperación transnacional.¹⁹

Merece una mención específica la importancia de la actuación de los entes locales en materia de adaptación, agrupados bajo la terminología genérica de ciudades. Las ciudades han alcanzado en los últimos años un especial protagonismo en la actuación ambiental y específicamente climática, principalmente por el impacto que suponen en las emisiones de gases de efecto invernadero y por la importancia de las medidas de mitigación que pudieran implementarse en este entorno.²⁰ Al protagonismo que tienen en el ámbito de la mitigación, se suma el hecho de que las ciudades resultan un territorio especialmente relevante en el de la adaptación. La administración de las ciudades incluye competencias relevantes para el desarrollo de medidas de planificación e implementación de la adaptación al cambio climático, de forma que los gobiernos locales se convierten en actores relevantes para poder lograr una adecuada resiliencia a este fenómeno ambiental.

En particular, la Estrategia de Adaptación destacó la importancia del compromiso voluntario de lucha contra el cambio climático que las ciudades habían asumido en el Pacto de los Alcaldes, y realizó un llamamiento a incluir la adaptación junto a la mitigación en su ámbito de actuación.²¹ Al aceptar este compromiso, las ciudades contribuyen a los objetivos europeos a través del

19. La Comisión había publicado unas guías para la elaboración de estrategias regionales, que suponen un marco de orientación en esta actuación. Ver, Ribeiro, M., Losenno, C., Dworak, T., Massey, E., Swart, R., Benzie, M., Laaser, C., Design of guidelines for the elaboration of Regional Climate Change Adaptations Strategies. Study for European Commission, DG Environment, Tender DG ENV. G.1/ETU/2008/0093r. Ecologic Institute, 2009. Asimismo, se han puesto en marcha dos estrategias para dos macro-regiones como son la del Mar Báltico y la Región del Danubio, así como las relativas a 13 regiones con cooperación transfronteriza.

20. Iniciativas como los Compromisos de Aalborg o la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles suponen ejemplos de esto.

21. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 8.

La Comisión Europea constituyó formalmente el Pacto de Alcaldes el 29 de enero de 2008, en el marco de la Segunda Semana de la Energía Sostenible, como un instrumento que favorecía

desarrollo de una estrategia de adaptación conforme a sus competencias. Estas estrategias se establecen para un plazo de dos años, transcurrido el cual se presenta un informe sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos. De esta forma, el Pacto de los Alcaldes se constituye en un foro en el que se asumen compromisos de forma voluntaria, al tiempo que se intercambian prácticas y experiencias relativas a adaptación.

Como se ha apuntado, en el fomento de las acciones por parte de las diversas administraciones de los Estados miembros resulta fundamental la cuestión del incremento de la financiación anunciado por la Estrategia de Adaptación. La cuestión de la financiación es uno de los elementos claves a la hora de abordar la resiliencia ante el cambio climático, y en el ámbito europeo este aspecto se ha traducido en la especial consideración que se ha otorgado a los gastos relacionados con la mitigación y la adaptación en el Marco Financiero Multianual para 2014-2020.²² Es decir, también en materia de financiación la adaptación al cambio climático debe tener un tratamiento transversal, de forma que no sólo los fondos destinados específicamente al cambio climático incluyen este aspecto, sino todos aquellos cuyos objetivos puedan incentivar la resiliencia a los efectos del cambio climático.

4. LA ACCIÓN DE ADAPTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN SECTORES VULNERABLES CLAVE

Como se ha señalado con anterioridad, la Estrategia de Adaptación incluye una aproximación multisectorial a la adaptación al cambio climático mediante la que se promueve el carácter transversal de la actuación en esta materia²³. En este sentido, cuando la Estrategia se refiere a la actuación de la Unión Europea «para la reducción del impacto del cambio climático», relata los desarrollos normativos en diferentes sectores en los que ya se han incluido previsiones para la adaptación al cambio climático, o aquellos en los que existen iniciativas en este sentido.²⁴ Al mandato general para promover la transversalidad, añadirá uno de carácter cualificado cuando se detecte que un sector vulnerable resulta clave para el sistema de la Unión Europea. En estos supues-

la actuación de las ciudades para la mitigación del cambio climático. El Pacto de los Alcaldes se integró en 2015 en el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía.

22. La Estrategia de Adaptación se refería en particular al programa LIFE como elemento fundamental para financiar el incremento de capacidad de adaptación, ver *op. cit.*, ps. 7 y 8. No obstante, en el desarrollo del Marco Financiero Multianual para 2014-2020 se ha introducido la transversalidad de la acción en materia de cambio climático, y se ha asegurado que al menos el 20% de su presupuesto será dedicado a la financiación de acciones sobre esta materia.

23. Sobre las dificultades de integrar en el desarrollo normativo la transversalidad de la adaptación al cambio climático, resulta interesante el estudio de Verschuuren, J., «Legal Aspects of Climate Change Adaptation», en *Climate Change and the Law*, Hollo, E.J., Kulovesi, K., Mehling, M., Springer, 2013, pp. 257-285.

24. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, ps. 9 y ss.

tos, «la integración de la adaptación al cambio climático en las políticas de la UE será un objetivo prioritario», y requerirá la actuación a nivel europeo.²⁵ Se trata en este caso de completar el llamamiento a la transversalidad, con el de la exigencia de actuar en sectores sensibles si se quieren evitar los efectos más perjudiciales del cambio climático.

Si en el apartado anterior se describía la promoción de un sistema de actuación multinivel, en el que se desarrollarían un conjunto de actuaciones en el territorio europeo más que una política común en materia de adaptación, en este apartado se muestra una tendencia diferente de la Estrategia. Al promover la transversalidad en la actuación de la Unión Europea, se promueve el desarrollo de una toma de decisiones común en su ámbito competencial, a lo que se añade el mandato de actuar cuando se trate de determinados sectores clave. Se reconoce de esta forma la necesidad de detectar en el nivel europeo los riesgos y amenazas que podría generar el cambio climático, y de actuar asegurando una previsión general. En este ámbito, la Unión Europea tiene que ejercer las competencias que le han sido atribuidas de forma exclusiva, pero también ponderar una correcta aplicación del principio de subsidiaridad que asegure que se adoptan a nivel europeo aquellas acciones que, debido a su dimensión o su alcance, no puedan obtener los mismos resultados de eficacia por parte de los Estados miembros.

Dado lo expuesto, la primera cuestión será delimitar cuáles serían los considerados sectores vulnerables clave. La Estrategia cita diversos ámbitos que podrían tener esta calificación, y señala, en particular, la oportunidad de desarrollar tres actividades concretas. La primera de ellas se refiere a la necesidad de actuar en los ámbitos de la política agrícola común, la política de cohesión, y la política pesquera común. En estos casos se destaca la importancia de una actuación con impacto ambiental, socioeconómico, y en gestión del territorio, de forma que puede enfrentar importantes riesgos de escala europea, generando beneficios generales.

Como segunda actividad en este ámbito, se señala específicamente la importancia de garantizar que las infraestructuras europeas sean más resistentes. En este caso, la actividad de la Unión Europea se focaliza en cuestiones que necesariamente inciden en el desarrollo del mercado interior como la necesidad de revisión o desarrollo de normas industriales que promuevan la adaptación en diferentes sectores. En un último apartado, se incluye como tercera actividad la de promover el uso de los seguros y demás productos financieros contra catástrofes, tanto naturales como antropogénicas. De nuevo en este caso se trata de un ámbito competencial en el que la Unión Europea puede actuar en beneficio general del sistema europeo, desarrollando una actuación en materia de adaptación que confluye en una política europea coherente y general.

25. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 10.

5. EL DESARROLLO DE UN SISTEMA EUROPEO DE INFORMACIÓN SOBRE ADAPTACIÓN

La Estrategia de Adaptación reconoció la importancia de que la toma de decisiones se realice sobre la base de una información lo más completa y acertada posible, para lo que es necesario el desarrollo y el intercambio de la información disponible.²⁶ En este ámbito no se hace sino subrayar un aspecto que también ha sido destacado y abordado en el régimen internacional en materia de cambio climático, como son las cuestiones del intercambio de información y el desarrollo de metodologías de actuación eficaces. Para favorecer la toma de decisión informada, en la Estrategia se destacó la importancia del desarrollo de un sistema europeo de información sobre adaptación, que incluya todos los aspectos pertinentes y que permita el acceso e intercambio eficaz de conocimientos. Esta actividad se configura como una herramienta fundamental para el correcto desarrollo de los objetivos descritos en los apartados anteriores, ya que el intercambio de información es una pieza clave para promover una acción coordinada y la coherencia de la actividad desarrollada en el territorio europeo en los diferentes niveles de actuación.

En la fase preparatoria de la Estrategia y conforme a las previsiones del Libro Blanco, se había puesto de manifiesto la necesidad de contar con una herramienta específica que permitiera el intercambio de información necesario para implementar sus objetivos. Como respuesta a esta necesidad se puso en marcha la Plataforma Europea de Adaptación al Cambio Climático (Climate-ADAPT), mediante la colaboración entre la Comisión Europea y la Agencia Europea de Medio Ambiente. La Plataforma supuso, por tanto, una herramienta que permitió la puesta en marcha de la Estrategia, y se preveía como un elemento clave en su desarrollo. En particular, en la Estrategia se incluyó la previsión de convertir a la Plataforma Climate-ADAPT en la ventanilla única de información sobre la adaptación en el territorio europeo, de forma que se mejoraría el acceso a la información que provee y se fomentaría su interacción con otras plataformas de los Estados miembros.²⁷

No cabe duda de que esta Plataforma se ha convertido en el principal recurso para recabar información sobre diferentes aspectos que resultan sustanciales en la toma de decisiones sobre adaptación al cambio climático. Se incluyen datos relevantes en torno a este fenómeno ambiental, como las previsiones sobre los efectos del cambio climático y la vulnerabilidad de regiones y sectores, al tiempo que se realiza un intercambio de información con el que mejorar la gestión, como puede ser el estudio de casos, o de herramientas de planeamiento.²⁸ Asimismo, se pone a disposición la evaluación de las dife-

26. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, ps. 8 y ss.

27. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 9.

28. La Plataforma organiza la información que presenta en torno a la información sobre el cambio climático; sobre la actuación de la Unión Europea; y sobre las medidas de adaptación adoptadas en las regiones transnacionales, los Estados o las áreas urbanas; a lo que suma un

rentes experiencias normativas, por lo que se convierte en un repositorio de prácticas y metodologías que pretenden promover la eficacia ambiental, al tiempo que conllevan un consustancial fenómeno de homogeneización de actuaciones.

Esta Plataforma supone, por tanto, la principal herramienta diseñada para dar cumplimiento a los objetivos de la Estrategia, dando acceso a los diferentes agentes implicados a la información que pueda sostener la mejor toma de decisión posible. Los actores que podrán acceder a esta información son diversos, y podrá resultar de utilidad tanto a las administraciones públicas de los diferentes niveles, como a agentes privados. A esto debe añadirse que supone un instrumento desarrollado en el marco de la Unión Europea con una indudable proyección en terceros Estados y en el régimen internacional en materia de cambio climático. Una base de datos sobre experiencias en materia de adaptación, puede resultar un aporte interesante en el marco del llamamiento que el Acuerdo de París realiza a los Estados desarrollados para que asistan a los en vías de desarrollo. Asimismo, desde la propia Plataforma se anuncia el interés mostrado por otros Estados de desarrollar experiencias similares en otros ámbitos territoriales, e incluso de que pudieran asociarse para constituir un sistema general de información más amplio. En un ámbito tan complejo como es el de la planificación para la adaptación al cambio climático, este tipo de herramientas se configuran como una de las medidas con más proyección práctica en la toma de decisiones, y que permiten configurar una base común de conocimiento con la que conformar una actuación coherente y eficaz de adaptación al cambio climático en todo el territorio europeo.

6. CONCLUSIONES

La publicación de la Estrategia de la Unión Europea en materia de Adaptación implicó la aceptación definitiva de la evidencia de que los efectos adversos del cambio climático están en marcha, y de la necesidad de una actuación a tiempo que permita enfrentar los desafíos que esta realidad presenta. En el momento actual, la Estrategia se encuentra sometida a evaluación, de forma que en los próximos meses podrá disponerse de nuevos informes y estudios que permitan detectar los logros y déficits que se han producido en su implementación, y que puedan servir para la reflexión sobre las actuaciones futuras. Nos encontramos, por tanto, en un momento de transitoriedad, en el que procede evaluar la actividad realizada, y ponderar los nuevos desarrollos a adoptar.

La Estrategia se ha destacado por incluir una aproximación multinivel, y hacer un llamamiento al tratamiento transversal del cambio climático. La aproximación multinivel supone dotar de un amplio sentido pragmático al sistema,

apartado de herramientas para facilitar la adopción de decisiones. Puede visitarse la Plataforma en <https://climate-adapt.eea.europa.eu/>

pero su concreción también se ha concretado en dejar de lado la oportunidad de crear una Estrategia de Adaptación común para todo el territorio europeo. Mediante el enfoque elegido, la adaptación europea no deja de ser en una parte importante un conjunto de actuaciones nacionales, en sus diferentes niveles de actuación. Queda la duda de si este enfoque puede asegurar la eficacia a la hora de enfrentar riesgos y amenazas de carácter europeo, que supere un ámbito local para convertirse en riesgos compartidos. La tendencia contraria se manifiesta al incluir un mandato específico de actuación de la Unión Europea en aquellos sectores vulnerables que se consideren clave, de forma que pueda darse una actuación común que asegure una respuesta eficaz en estos ámbitos. En el momento actual, las dudas sobre la configuración de una actuación europea de adaptación común no han quedado resueltas, y plantean un importante desafío para que la toma de decisiones en adaptación cubra todas las necesidades que pudieran generarse y lo haga con la mayor eficacia posible.

Por otro lado, uno de los elementos destacados en la Estrategia es el reconocimiento de que las medidas de adaptación suponen un elemento esencial para asegurar un desarrollo sostenible, y tienen que incidir de manera transversal en la toma de decisiones en los diferentes sectores y ámbitos implicados, tanto en los sistemas nacionales como en el de la Unión Europea. La transversalidad trata de incentivar la actuación, pero al mismo tiempo debiera generar una coherencia en la adopción e implementación de medidas que permitiera el logro de los objetivos comunes. Para hacer viable y efectiva la transversalidad en la actuación en los diferentes niveles, resulta especialmente relevante el desarrollo del sistema de información europeo sobre adaptación.

Sin duda, el establecimiento de herramientas eficaces en este ámbito se configura como uno de los aportes principales del desarrollo de la Estrategia, y tendrá un importante impacto para el diseño de nuevas actuaciones. El sistema de información se había desplegado con anterioridad a la adopción de la Estrategia, considerándose que resultaría fundamental para su puesta en marcha, en el momento actual resulta una vez más un pieza clave, en este caso para la evaluación y desarrollo de nuevas medidas. Esta herramienta puede tener, además, una importante trascendencia en el ámbito del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, ya que supone un modelo que puede resultar exportable desde el ámbito europeo a la gestión global del cambio climático.