

Edita:
Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social



Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Equipo editor /organizador

Jose María GONZÁLEZ ZORRILLA
Presidente de EuroBasque

Joxerramon BENGOETXEA CABALLERO
Secretario General de EuroBasque

Iñigo OCARIZ GAUBECA
Tesorero de EuroBasque

Igor FILIBI LÓPEZ
Vicepresidente de EuroBasque

Lorena LÓPEZ DE LACALLE
Vicepresidenta de EuroBasque

Eusebio CADENAS CORDERO
Vicepresidente de EuroBasque

Iñigo MARTÍNEZ ZATÓN
Vicepresidente de EuroBasque

Carmelo BARRIO BAROJA
Vicepresidente de EuroBasque

Beatriz Pérez de las Heras
Vocal de EuroBasque

Maria Oianguren Idigoras
Vocal de EuroBasque

Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria
Técnico de EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Edita:

Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobasque.eus



Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2020

© Copyright Imagen de Portada by VEGAP
Imagen de portada: LAZKANO: "LABERINTO" 18,5 X 27,5 CM. Aguafuerte coloreado a mano.
2004. Jesús Mari Lazkano. Ed. Exclusiva para EuroBasque.

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1324-711-3

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

Presentación

<i>Aurkezpena – Presentación</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	13
JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA	

Introducción

<i>Introducción</i>	17
JOXERRAMON BENGOETXEA	

Sección I. Visiones institucionales

<i>Jasangarritasuna XXI. Mendeko Europan:</i> <i>ekonomian, ingurugiroan eta gizartean</i>	29
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	

<i>Traducción al castellano del original en Euskera</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	33
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	

<i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	37
MIKEL ANTON ZARRAGOITIA	

<i>La sostenibilidad ambiental en la Europa del siglo XXI</i>	41
AITOR ZULUETA TELLERIA	
<i>La implementación de los ODS en el Gobierno Vasco</i>	47
LEYRE MADARIAGA GANGOITI	
<i>Sostenibilidad social, económica y ambiental</i>	53
EMILIANO LÓPEZ ATXURRA	
 Sección II. La sostenibilidad social en Europa	
<i>Sostenibilidad social en la Europa del siglo XXI</i>	61
AITOR BENGOETXEA ALKORTA	
<i>UEM y desarrollo social sostenible: Conectando las propuestas de justicia económica de los ODS con las estructuras político-jurídicas de la gobernanza para el crecimiento integrador</i>	65
AINHOA LASA LÓPEZ	
<i>La Política Urbana Europea y la regeneración urbana en Euskadi. Estudio de los casos prácticos desarrollados en las ciudades vascas en el marco de diferentes iniciativas comunitarias</i>	95
GEANA DE MIRANDA LESCHKO, NEREA ARANBARRI Y ROBERTO SAN SALVADOR DEL VALLE	
<i>La Renta Básica Universal, instrumento que garantiza la aplicación de los derechos sociales y económicos reconocidos en el PIDESE</i>	161
ÁNGEL ELÍAS ORTEGA	
 Sección III. La sostenibilidad económica en Europa	
<i>Algunos datos objetivos sobre la situación actual de la economía en Europa. El reto de la desigualdad</i>	171
VIRGINIA GÓMEZ SIERRA	

<i>Un nuevo modelo económico para una Europa más innovadora y más sostenible</i>	185
JON BARRUTIA GÜENAGA	
<i>Renacimiento o decadencia, lo que la Historia nos enseña del futuro económico de Europa</i>	195
GUILLERMO DORRONSORO ARTABE	
 Sección IV. La sostenibilidad ambiental en Europa	
<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: breve nota sobre política ambiental y acción climática</i>	211
XABIER EZEIZABARRENA	
<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: política medioambiental, política energética y acción climática</i>	225
ASIER GARCÍA LUPIOLA	
<i>La contribución de las regiones a la política climática</i>	261
ELISA SAINZ DE MURIETA	
<i>La política de adaptación al cambio climático de la Unión Europea: desafíos y oportunidades para el proceso de integración europea</i>	273
ROSA GILES CARNERO	

*La política de adaptación al cambio climático de la Unión Europea: desafíos y oportunidades para el proceso de integración europea**

ROSA GILES CARNERO
Universidad de Huelva

1. Introducción
2. Avanzando en la gobernanza multinivel de la adaptación al cambio climático
 - 2.1. El fomento de las políticas nacionales de adaptación al cambio climático
 - 2.2. El reconocimiento de la relevancia de las ciudades en la adaptación al cambio climático
3. Avanzando en la transversalidad de la adaptación al cambio climático en la acción de la UE
4. Avanzando en la mejora de la toma de decisión informada en la gobernanza de la adaptación al cambio climático
5. Conclusiones
6. Bibliografía citada

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se ha producido una progresiva toma de conciencia de la amenaza que supone el cambio climático para el equilibrio de los ecosistemas, y de las potenciales y diversas consecuencias sociales y económicas que puede generar en los diferentes sistemas nacionales. Como respuesta a esta amenaza, se han desplegado diversas acciones internacionales y nacionales de lucha contra el cambio climático, mediante las que, con mayor o menor ímpetu, se ha tratado de mitigar el desarrollo de este fenómeno ambiental. El objetivo principal de estas actuaciones ha sido disminuir las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero, en un intento por evitar el avance del cambio climático, y sus efectos. No obstante, en los últimos años se ha constatado que los resultados de este proceso atmosférico están en marcha, de forma que se hace

* Trabajo galardonado con un accésit del XVIII Premio de investigación sobre Europa EuroBasque Francisco Javier Landaburu Universitas 2019.

necesario unir a la acción de mitigación, otra de adaptación a los múltiples efectos que pueden ya observarse, o preverse su realización en un corto espacio de tiempo. Aceptar la necesidad de una acción de adaptación al cambio climático supone, en buena medida, asumir el fracaso de los intentos de evitar el avance de este fenómeno ambiental que se han desplegado en las últimas décadas, así como el compromiso de incluir esta nueva aproximación en la actuación climática.

Los múltiples efectos que pueden derivarse del cambio climático han sido objeto de estudio por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC, por sus siglas en inglés), que en sus sucesivos informes, y cada vez con más vehemencia, ha avisado de la necesidad de desarrollar estrategias de adaptación para enfrentarlos¹. El IPCC ha definido la adaptación como el proceso de ajuste al clima actual o esperado y a sus efectos, de forma que en los sistemas humanos el objetivo de la adaptación es moderar o evitar los daños o explorar las oportunidades beneficiosas, mientras que en algunos sistemas naturales la intervención humana de adaptación pueda facilitar el ajuste al clima esperado y a sus efectos². Esta definición ha sido generalmente aceptada en la acción sobre adaptación, tanto en el ámbito internacional como en múltiples sistemas nacionales. Como puede observarse, en esta aproximación a la adaptación se introduce un llamamiento a explorar las respuestas adecuadas a los efectos actuales y futuros del cambio climático, lo que incluye, en primer término, enfrentar los riesgos y las amenazas que generan, pero también explorar las oportunidades que en los sistemas humanos pudieran conllevar para la consecución de un desarrollo sostenible.

Los sucesivos llamamientos del IPCC a la acción para la adaptación al cambio climático, han tenido como resultado que esta cuestión recibiera cada vez más atención en el seno del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Aunque en la Convención Marco sobre Cambio Climático se incluyeron algunas referencias a la adaptación, la acción para la mitigación se configuró como el principal objetivo en el primer momento de desarrollo de la actuación internacional³. En el Acuerdo de París, sin embargo, este enfoque se modificó definitivamente, de forma que, pese a

1 En el marco del IPCC, el Grupo de Trabajo II se dedica al análisis de los *Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad*, y aporta su contribución a los informes generales, a la vez que desarrolla diferentes informes específicos. La contribución del grupo al próximo informe general de 2021 está en proceso de elaboración, y se prevé que avance en el estudio desarrollado en el Quinto Informe de Evaluación, publicado en 2014. En el Informe de 2014, se incrementó el espacio dedicado al análisis sobre los efectos ya en marcha del cambio climático, y se insistió en la necesidad de adoptar medidas de adaptación significativas y eficaces. Pueden consultarse los informes publicados, y los trabajos en proceso del IPCC en: <http://www.ipcc.ch/index.htm> (última consulta 18/11/2019).

2 Esta definición ha sido asumida de forma general en la producción del IPCC, y puede verse en INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2014), p. 5.

3 Ver *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, hecha en Nueva York 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.

que la mitigación sigue ocupando un espacio destacado en este texto, el objetivo de la adaptación alcanza una importante relevancia en esta nueva fase en el desarrollo de compromisos climáticos internacionales⁴. De esta forma, en la evolución de la acción jurídica internacional se acogieron las nuevas evidencias que manifiestan que el cambio climático está ya en marcha, y requiere de una actuación que valore y planifique las medidas que será necesario adoptar ante sus efectos perjudiciales⁵.

En el ámbito europeo, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) también ha avisado de la realidad de unos efectos del cambio climático que pueden ya observarse, y que conllevan la vulnerabilidad de ecosistemas, y de estructuras sociales y económicas. La AEMA ha advertido de lo inevitable que resultan algunas de las consecuencias del cambio climático, y ha realizado un amplio análisis sobre su impacto en el territorio y las sociedades europeas⁶. De forma similar al IPCC, la AEMA insiste en la necesidad de diseñar una acción de adaptación al cambio climático que permita enfrentar los riesgos ambientales y sociales que conllevan los efectos del cambio climático, al tiempo que destaca la conveniencia de analizar las oportunidades que la acción de adaptación pueda conllevar en los diferentes contextos geográficos y de desarrollo⁷. Por lo tanto, el llamamiento a la acción para la adaptación al cambio climático en el territorio europeo aparece con claridad en los estudios de la AEMA, por lo que puede afirmarse que la Unión Europea (UE) queda compelida a desarrollar una actuación relevante en este ámbito.

En diferentes textos estratégicos y programáticos de la UE se han recogido los avisos del IPCC y la AEMA, de forma que se asume la evidencia de los riesgos que supone el desarrollo del cambio climático, y la urgencia de tomar medidas ante sus efectos. La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de 2016, definió al cambio

4 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.

5 La autora ha desarrollado una mayor reflexión sobre la introducción de la preocupación por la adaptación en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, y sobre las previsiones concretas en esta materia incluidas en el Acuerdo de París en GILES CARNERO (2018).

6 Cada cuatro años, la AEMA publica un informe general sobre el impacto del cambio climático en el territorio europeo, y las vulnerabilidades ambientales y sociales que genera este fenómeno ambiental. El último de los informes publicados es de 2017, y en este documento se incluyó un amplio análisis de los impactos, así como la propuesta y estudio de acciones para hacer frente a los desafíos que conllevan. Ver AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2017).

7 Los recientes informes elaborados sobre el sector agrícola europeo o sobre el sistema energético en Europa, resultan un buen ejemplo de la actividad de la AEMA en este ámbito. En estos documentos se identifican las vulnerabilidades que provocan los efectos del cambio climático en estos sectores, y se analizan las medidas de adaptación necesarias, a lo que se suma la identificación y valoración de las oportunidades que el proceso de adaptación conlleva para avanzar en la consecución de objetivos europeos. Pueden consultarse los informes en el sitio web dedicado a adaptación al cambio climático de la EEA, ver: <https://www.eea.europa.eu/themes/climate-change-adaptation#tab-publications> (última consulta 18/11/2019).

climático como un riesgo para las personas y el territorio de la Unión Europea, lo que suponía reconocer una vulnerabilidad en el espacio europeo más allá de recordar su potencial como factor multiplicador de las amenazas en el ámbito global⁸. En el reciente Libro Blanco sobre el Futuro de la Unión Europea de 2017, se ha hecho hincapié en la necesidad de gestionar un aspecto concreto relacionado con la adaptación como es la migración climática, con repercusiones internacionales y sobre las fronteras europeas, reconociendo expresamente que deviene de “la consolidación de los efectos” del cambio climático⁹. En ambos textos, por tanto, se advierte de la vulnerabilidad del territorio y las sociedades europeas ante los efectos de un cambio climático en marcha, lo que conlleva reconocer que el objetivo de la adaptación debe integrarse en la acción general de la UE destinada a afianzar la seguridad y estabilidad de las sociedades europeas.

La preocupación por la adaptación al cambio climático se incluyó también en dos de los principales textos programáticos articulados por la Comisión Europea para alcanzar un desarrollo sostenible en la UE, como son las Estrategias 2020 y a 2050¹⁰. En la Estrategia 2020, se señaló que la Comisión trabajaría con el fin de “imaginar los cambios estructurales y tecnológicos necesarios para que en 2050 nos hayamos transformado en una economía con bajas emisiones de carbono, uso eficaz de los recursos y adaptada al cambio climático, que permita a la UE lograr sus objetivos en materia de reducción de emisiones y biodiversidad, incluyendo la prevención de desastres y la capacidad de respuesta ante los mismos, y el aprovechamiento de las contribuciones de las políticas de cohesión, agrícola, de desarrollo rural y marítima para hacer frente al cambio climático, en particular a través de medidas de adaptación basadas en un uso más eficaz de los recursos, lo que también contribuirá a mejorar la seguridad alimentaria mundial”¹¹. La Comisión diseñaba así una estrategia de desarrollo en la que no se abandonaba el compromiso de la mitigación del cambio climático, pero se añadía el de la adaptación ante sus efectos adversos y ya inevitables.

En el mismo sentido se expresó la Comisión en la Estrategia a largo plazo para 2050, en la que no se olvidó de la importancia de la adaptación, pese a que la finalidad de este

8 Ver *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE*, presentada al Consejo Europeo en junio de 2016 por Federica Mogherini, entonces Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea, ps. 7 y 14.

9 Ver *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, de 1 de marzo de 2017, COM(2017) 2025, p. 11.

10 Ver Comunicación de la Comisión, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, de 3 de marzo de 2010, COM(2010) 2020 final; y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, de 28 de noviembre de 2018, COM(2018) 773 final.

11 Ver Estrategia 2020, *op. cit.*, p. 20.

texto fue el diseño de la contribución de la UE en materia de mitigación al Acuerdo de París. Mediante la Estrategia para 2050 se pretende avanzar en la consecución de una economía neutra para el clima, como fórmula para mitigar el cambio climático, pero también se reconoció la necesidad de realizar una adaptación a los efectos de este fenómeno que ya no pueden ser evitados. En consecuencia, la Comisión incluyó entre las “prioridades primordiales” que “deben guiar la transición hacia una Europa climáticamente neutra”, la de “promover una bioeconomía sostenible, diversificar la agricultura, la ganadería, la acuicultura y la silvicultura, aumentando la productividad y haciendo adaptaciones al propio cambio climático”¹². Como puede apreciarse, en ambos textos la Comisión reconoció que los efectos del cambio climático estaban ya en marcha, así como la necesidad de desarrollar medidas de adaptación. En consecuencia, en ambas estrategias se vinculó la consecución de un desarrollo sostenible para la UE, con la exigencia de actuar para asegurar una adecuada adaptación al cambio climático.

A este contexto programático general en el que desarrollo sostenible y adaptación quedan ineludiblemente vinculados, hay que añadir la respuesta específica diseñada por la Comisión para dar respuesta al desafío de la adaptación al cambio climático, que queda recogida en la Estrategia de Adaptación adoptada en 2013¹³. También en este documento se avisa de la necesidad y urgencia de actuar para asegurar la adaptación ante los efectos del cambio climático, de forma que en sus primeras páginas se enunciaron consecuencias actuales y futuras de este fenómeno ambiental, en las vertientes ambiental, social y de seguridad, y se realizó un llamamiento a la actuación sin demora para enfrentarlas. En particular, se introdujo la advertencia de que “no actuar o retrasar la actuación puede hacer que la cohesión de la UE se resienta”, de lo que puede deducirse el aviso de que no avanzar en una correcta y eficaz adaptación puede suponer un riesgo para el proceso de construcción europea¹⁴. Se vincula, de esta forma, la adaptación al cambio climático con el futuro mismo de la integración europea, que no podría desarrollarse de forma coherente en el territorio europeo sin enfrentar los graves y múltiples efectos que pueden derivar de los cambios climáticos.

El objetivo general de la Estrategia de Adaptación es incrementar la resiliencia de la UE frente a los efectos adversos del cambio climático. En su texto se precisó que “la finalidad general de la estrategia de adaptación de la UE es contribuir a una Europa más resistente al clima”, a lo que se añadió que “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”¹⁵. En este documento, por tanto, la Comisión planteó el objetivo y

12 Ver Estrategia para 2050, *op. cit.*, ps. 22 y 28.

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

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

15 Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, ps. 6 y 12.

el marco general en el que desarrollar la acción y la normativa europea en materia de adaptación al cambio climático. Conforme a las competencias que le han sido atribuidas, la UE diseñó una estrategia que incluía la previsión de su actuación en diversos sectores normativos, el fomento de la actuación de los sistemas nacionales en este ámbito, y el desarrollo de la coordinación que permitiera una actuación coherente y eficaz en todo el territorio europeo. Para conseguir las metas fijadas, la Estrategia abogó por una gobernanza de la adaptación al cambio climático multinivel, transversal, y basada en un sistema de información compartida que permitiera tomar decisiones adecuadas y eficaces. La Estrategia ha sido objeto de evaluación por la Comisión en 2018, y se ha valorado de forma positiva los avances producidos, al tiempo que se reitera la pertinencia de continuar trabajando con el objetivo y enfoques señalados¹⁶.

Los documentos programáticos reseñados muestran la preocupación de la UE por afrontar un problema ambiental con innumerables y complejas repercusiones en los ámbitos social y económico, así como la convicción de que es necesaria una actuación de definición estratégica y coordinación a nivel europeo para asegurar una mayor resiliencia ante los efectos del cambio climático. El desarrollo de este enfoque presenta importantes dificultades, pero también convierte a la adaptación al cambio climático en un ámbito de oportunidad para promover un desarrollo sostenible, así como para el avance y la profundización en el proceso de integración europea. Las medidas relativas a la adaptación al cambio climático necesariamente tienen que incorporarse en el desarrollo del modelo europeo de desarrollo sostenible, añadiendo un nuevo parámetro en la ponderación de los diferentes intereses de protección ambiental, mantenimiento del estado de bienestar, y competitividad de las economías europeas. En este marco, los efectos del cambio climático introducen factores de riesgo importantes, que pueden incidir en una mayor concienciación de la necesidad de potenciar una acción común que genere valor añadido en todo el territorio europeo.

La adaptación puede suponer, por tanto, un ámbito de oportunidad para promover una mayor integración ante el desafío de desarrollar una actuación coherente que incremente la resiliencia del territorio europeo ante los efectos del cambio climático. Desde este punto de vista, la gestión de la adaptación incide en la necesidad de fortalecer las instituciones y acciones de la UE, así como de fomentar una cooperación y coordinación

16 En la Estrategia de Adaptación se estableció que en 2017 la Comisión debía informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado de su aplicación, y proponer la revisión que fuera precisa. Durante 2018, se desarrolló el proceso de evaluación atendiendo a cinco criterios: eficacia; eficiencia; pertinencia; coherencia; y valor añadido de la UE. El resultado de la evaluación se incluyó en un informe final, y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que le acompaña. Ver, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE*, de 12 de noviembre de 2018, COM(2018) 738 final; y *Commission Staff Working Document Evaluation of the EU Strategy on adaptation to climate change Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the EU Strategy on adaptation to climate change*, de 12 de noviembre de 2018, SWD(2018) 461 final.

eficaces con los sistemas nacionales. Este ámbito de actuación requiere importantes ajustes económicos y sociales, lo que conlleva la necesidad de definir metas comunes, y apoyar las modificaciones institucionales y jurídicas que resulten necesarias en cada sistema nacional. Se requiere, por tanto, la puesta en marcha de una planificación y actuación a nivel europeo mediante la que se responda a los riesgos comunes, y se apoye a las acciones locales, lo que promueve la construcción de solidaridades de hecho mediante las que enfrentar el desafío común de la adaptación. Esta gobernanza se llevará a cabo conforme a los principios de actuación diseñados en la Estrategia de Adaptación, que apostó por una gestión multinivel, transversal, y basada en la decisión informada, y estos rasgos pueden incidir también en el avance de un proceso de integración europea que deberá responder a las necesidades y desafíos que enfrentan las actuales sociedades europeas.

Teniendo en cuenta lo expuesto en este apartado introductorio, el objetivo del presente trabajo de investigación es el análisis de la política de adaptación al cambio climático de la UE, desde una perspectiva que permita reflexionar sobre su incidencia en el diseño de un modelo europeo de desarrollo sostenible, y en la profundización del proceso de integración europea. Para ello, se ha estructurado un documento en el que en los sucesivos apartados se analizan los tres caracteres principales de la gobernanza de la adaptación al cambio climático que se incluyeron en la Estrategia de Adaptación de la UE, y se han desarrollado en su acción posterior. En consecuencia y, en primer término, se ha analizado la configuración multinivel de la adaptación al cambio climático, prestando atención tanto al fomento de las políticas nacionales, como a la relevancia que han alcanzado las ciudades en este ámbito de actuación. El análisis de ambos elementos resulta de interés a la hora de abordar el estudio de una gestión de la adaptación en la que interactúan diversos niveles de decisión. En segundo lugar, se incluye el examen de la conformación de la adaptación como un objetivo transversal de las diferentes acciones de la UE, de forma que se reflexiona sobre la necesidad de coherencia en una actuación enmarcada en diversos ámbitos normativos, y con diversa capacidad competencial. En tercer lugar, se introduce un epígrafe dedicado al estudio del sistema de información europeo sobre adaptación, mediante el que se pretende mejorar la toma de decisión en este ámbito. Por último, en el apartado de conclusiones se presentan de forma breve los principales resultados de la investigación realizada.

2. AVANZANDO EN LA GOBERNANZA MULTINIVEL DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Como se ha puesto de manifiesto en los informes del IPCC y de la EEA, los efectos del cambio climático son múltiples y diversos, variables en función de las características particulares de cada territorio, y sistemas socio-económicos. La adaptación va a requerir tanto de actuaciones generales como locales, que permitan enfrentar las diferentes

escalas en las que se producen las consecuencias de este fenómeno ambiental. La acción de adaptación en el espacio europeo requiere, en consecuencia, la implicación de los diferentes niveles de decisión desde el local al europeo, de forma que desarrollen estrategias, instrumentos y financiación compartidas, y sumen sus esfuerzos para aportar una respuesta eficaz de adaptación teniendo en cuenta las diferentes circunstancias presentes en cada contexto¹⁷. Por lo tanto, para que la adaptación al cambio climático resulte eficaz, se requiere una estrategia y acción generales que, al mismo tiempo, permitan una implementación variable y acomodada a las características concretas de cada situación local.

Para responder al reto que plantea la gestión de la adaptación en el territorio europeo, el enfoque más apropiado parece ser, en consecuencia, la articulación de una gobernanza multinivel, en la que participen y se coordinen las diferentes administraciones encargadas de la gestión de los múltiples ámbitos de actuación implicados. Ahora bien, cabe prever que en el desarrollo de esta gobernanza multinivel, se plantearán las dificultades propias del reparto competencial entre la UE y los Estados miembros, así como los problemas que conlleva una correcta aplicación del principio de cooperación. La actuación de la UE en materia de adaptación encuentra un primer título competencial en el artículo 191 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE) referido a la política europea de medio ambiente¹⁸; no obstante, dado que los efectos del cambio climático son múltiples, las medidas de adaptación también podrán desarrollarse a través de otros ámbitos competenciales, como pueden ser los relativos a agricultura y pesca, cohesión económica, social y territorial, o energía.

La actividad de la UE para la adaptación al cambio climático se va a desarrollar prioritariamente en el marco de las competencias calificadas como compartidas por el artículo 4 del TFUE, de forma que cabe recordar que la delimitación de su capacidad de actuación se realizará atendiendo a los principios de atribución, subsidiaridad y proporcionalidad del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE), y que las relaciones entre la UE y los Estados miembros en el desarrollo de estas competencias deben guiarse por el principio de cooperación leal del artículo 4.3 del TUE¹⁹. Puede afirmarse, por tanto, que la actividad de adaptación al cambio climático tendrá que

17 Esta aproximación es la que inspira los últimos desarrollos en el ámbito del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. En el Acuerdo de París se ha introducido una aproximación multinivel en el que el objetivo climático común se implementa mediante la coordinación de las diferentes medidas adoptadas en los sistemas nacionales. En particular, el instrumento de las contribuciones determinadas a nivel nacional recogido en su artículo 4, supone un buen ejemplo de la adopción de una aproximación en la que el objetivo climático internacional se alcanzaría a través de la suma de los esfuerzos nacionales, desarrollados en sus diversos niveles de actuación.

18 Ver *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Versión Consolidada en *Diario Oficial*, C 326 de 26 de octubre de 2012.

19 Ver *Tratado de la Unión Europea*, Versión Consolidada en *Diario Oficial*, C 326 de 26 de octubre de 2012.

desarrollarse en un contexto de gobernanza multinivel que no está exento de complejidad competencial, de forma que tendrán que integrarse acciones de la UE y de los sistemas nacionales, en sus diferentes niveles administrativos, manteniendo el adecuado reparto de competencias establecido por las previsiones normativas de cada sector.

Las características de la adaptación al cambio climático, y de los ámbitos normativos que implica, promueven que la aplicación del principio de subsidiaridad favorezca, en principio, la actuación prioritaria de los sistemas nacionales. La redacción del principio de subsidiariedad en el artículo 5.3 del TUE incluye a los diferentes niveles normativos nacionales, y en un ámbito como el de la adaptación al cambio climático, puede afirmarse que la actuación en los niveles regionales y locales tendrán una especial relevancia para alcanzar mayores niveles de resiliencia ante los efectos del cambio climático. La acción más cercana al territorio puede tener en cuenta de forma adecuada las diferentes circunstancias ambientales, sociales y económicas, lo que permitirá una acción más eficaz y apropiada. En particular, la administración local aparece como la mejor posicionada para evaluar los riesgos concretos de cada territorio y sociedad, y para planificar las medidas de adaptación que pudieran generar más resiliencia y responder a las necesidades concretas de cada zona.

Ahora bien, la afirmación anterior no debería ser obstáculo para apuntar también que la competencia de la UE puede abarcar el diseño de estrategias comunes, el apoyo y fomento de la actuación de los sistemas nacionales, y una actuación específica en los ámbitos especialmente sensibles a los efectos del cambio climático en los que la actuación a escala europea resulte más conveniente. La adaptación al cambio climático requiere una planificación estratégica de amplio alcance y a largo plazo, lo que conlleva un importante esfuerzo en el desarrollo de conocimiento, instrumentos de planeamiento y fuentes de financiación. Dada la dimensión de la actividad de adaptación que va a ser requerida en el territorio europeo, la acción de la UE resulta fundamental para planificar el interés comunitario general, así como para actuar en aquellos sectores en los que sus competencias y los efectos de su acción lo aconsejen. Pese al necesario protagonismo de los sistemas nacionales en la adaptación al cambio climático, se hace también necesario asegurar la eficacia, la no duplicidad, y la coherencia de actuación en todo el territorio europeo, de forma que se requiere de la UE que complemente, fomente y asegure la coherencia de la actuación desarrollada en el ámbito de los Estados miembros.

El enfoque descrito de la aplicación del principio de subsidiariedad al ámbito de la adaptación al cambio climático, supone promover una gestión multinivel en la que la UE desarrollaría una función estratégica y de apoyo general, así como de actuación en determinados sectores, mientras que los diversos niveles de decisión de los sistemas nacionales estarían llamados a implementar una actuación coherente con estos principios programáticos, y que pudiera sumar esfuerzos para alcanzar los objetivos propuestos

a nivel europeo²⁰. Una actuación conforme al principio de cooperación leal debería promover que la actuación desarrollada en los diferentes niveles fuera congruente, de forma que pudiera asegurar una adaptación apropiada a los efectos del cambio climático y, en consecuencia, el cumplimiento de un objetivo general y común de desarrollo sostenible. Las previsiones estratégicas y de los sectores regulados a nivel europeo, requieren que la actuación en los sistemas nacionales se ajuste a los objetivos propuestos, de forma que se aseguren unos resultados comunes.

La implementación efectiva de esta gobernanza multinivel no va a estar exenta de dificultades. En buena medida, la actuación de la UE sobre adaptación supone incidir en sectores en los que las administraciones nacionales, y particularmente las locales, han tenido tradicionalmente un mayor protagonismo, por lo que no resulta fácil desarrollar un sistema de cooperación que incluya de manera eficaz a todos los niveles de decisión²¹. A esto se añade que las medidas de adaptación al cambio climático tendrán que generarse en diversos sectores, en cada uno de los cuales la incidencia del derecho de la UE es diferente, por lo que se requiere un esfuerzo de coherencia en los objetivos perseguidos que no siempre resulta fácil de asegurar ante la diversidad de intereses presentes en cada ámbito normativo.

La UE abordó los desafíos descritos para avanzar en una gobernanza multinivel en la Estrategia de Adaptación, en la que se defendió la oportunidad de una acción a escala europea, al tiempo que se reconoció la importancia de la actuación nacional en todos sus niveles²². Utilizando como principal marco de referencia el establecido en la Estrategia, en los apartados siguientes se aborda el estudio de la actividad desarrollada por la UE para el fomento de la actuación de los sistemas nacionales en materia de adaptación, así como para la asistencia a las ciudades en su actividad con este objetivo. Mediante esta actividad, la UE promueve el avance de un proceso de integración europeo en el que los objetivos compartidos pretenden alcanzarse con un diálogo y cooperación permanente con los niveles estatal, regional, y particularmente local, de los Estados miembros. De esta forma, se reconoce la complejidad de los sistemas institucionales y competenciales del territorio europeo, y se promueve un proceso de integración que incluya la gestión compartida entre los diversos niveles de decisión. En un ámbito como el de la adaptación

20 Para una mayor reflexión sobre las diferentes implicaciones y capacidades de abordar la subsidiariedad en un contexto de gobernanza multinivel, ver el reciente estudio de PAZOS-VIDAL (2019).

21 Para un mayor análisis de los problemas planteados por los Estados miembros para el desarrollo de la actuación de la UE en materia de adaptación, ver las reflexiones incluidas en PÉREZ DE LAS HERAS (2015), p. 5.

22 En el Informe de Evaluación de la Estrategia de 2018 se señaló que “una estrategia de adaptación de la UE sigue siendo muy pertinente y añade valor a los esfuerzos de adaptación nacionales, regionales y locales, además de ser rentable”, a lo que se agrega que la estrategia “ha funcionado como punto de referencia, es decir, centrandó y catalizando la acción en otros niveles de gobernanza”. Por lo tanto, la Comisión valora de forma positiva el desarrollo de la gobernanza multinivel que se ha producido en el marco de la Estrategia, y promueve que se continúe en esta línea de actuación. Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 13.

al cambio climático, se produce la oportunidad de avanzar en una integración que pone en contacto directo a la UE y a las administraciones más cercanas a la ciudadanía, y llama a la cooperación de estas últimas bajo el sistema común que supone la acción y el ordenamiento jurídico europeo.

2.1. El fomento de las políticas nacionales de adaptación al cambio climático

Como se ha señalado en el anterior apartado, la Estrategia de Adaptación de la UE abogó por una gobernanza de la adaptación multinivel, de forma que los diversos ámbitos de decisión tendrán que asumir el objetivo compartido de generar resiliencia a los efectos del cambio climático²³. No puede, en este sentido, olvidarse que las diversas administraciones del territorio europeo con implicación en este ámbito habían colaborado en el diseño de la Estrategia, a través de la participación en los Libros Verde y Blanco sobre adaptación al cambio climático, documentos en los que ya se manifestó la conveniencia de incluir una aproximación multinivel en la gestión²⁴. Conforme a este resultado del proceso participativo, la Estrategia no se limitó a trazar un plan de acción a desarrollar en la esfera competencial de la UE, sino que se diseñó como el documento de referencia para una actuación integrada en todos los niveles normativos y de acción. Dado que 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 UE, se requiere una interconexión y coherencia de la actividad desarrollada en los diferentes niveles, y la Estrategia pretende asegurar la eficacia en esta actuación.

Además de asegurar la coherencia en la acción, la Estrategia de Adaptación fijó como uno de sus objetivos fomentar las medidas nacionales de adaptación al cambio climático. En este documento se incluyó el llamamiento a los Estados miembros para que elaborasen estrategias de adaptación, al tiempo que se anunció que se facilitaría la financiación necesaria para esta actividad²⁵. Aunque en un primer momento se utilizó una aproximación genérica referida a las estrategias de adaptación, la Comisión desarrolló posteriormente unas directrices básicas sobre el contenido de los instrumentos de planificación cuya utilización resultaría útil en esta tarea. No puede afirmarse que a

23 En el texto de este documento se precisó que “las medidas de adaptación tendrán que tomarse tanto a nivel local, como regional y nacional”. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 2.

24 Ver Libro Verde de la Comisión Europea *Adaptación al cambio climático en Europa: opciones de actuación para la UE*, de 29 de junio de 2007, COM (2007) 354 final; y Libro Blanco de la Comisión Europea *Adaptación al cambio climático: hacia un marco europeo de actuación*, de 1 de abril de 2009, COM (2009) 147 final. Para un mayor análisis del proceso que conduciría a la publicación de la Estrategia de Adaptación, ver RAYNER y JORDAN (2010).

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

través de labor de la Comisión se haya fijado un modelo único para elaborar las estrategias nacionales de adaptación, pero sí que los parámetros establecidos permiten una cierta uniformidad en los contenidos. Este impulso a la homogenización facilitó la labor de revisión de los resultados de la Estrategia de Adaptación, efectuada por la Comisión en 2018. En el informe final producto de esta revisión, se destacó que veinticinco Estados Miembros habían desarrollado estrategias de adaptación, frente a los quince que lo habían hecho en 2013, por lo que se evaluó favorablemente los resultados de la labor de impulso que se había desarrollado en el marco de la Estrategia²⁶.

Resulta, por tanto, significativo el incremento de los Estados que han adoptado estrategias nacionales de adaptación tras la aprobación de la Estrategia de la UE, a lo que se suma la labor de profundización realizada en este ámbito a través del desarrollo de planes nacionales de adaptación²⁷. Se produce, de esta forma, una actividad agregada que se constituye como elemento esencial para alcanzar el objetivo de resiliencia al cambio climático en el contexto europeo. No cabe duda de que este resultado se debe, en buena medida, al desarrollo del anuncio incluido en la Estrategia sobre un incremento de la financiación disponible para la 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 el cambio climático en el Marco Financiero Multianual para 2014-2020²⁸. Los cinco fondos estructurales y de inversión han introducido la adaptación en sus previsiones, de forma que se aseguró que la totalidad del sistema financiero de la UE fomentara las acciones nacionales que promoviesen la resiliencia a los efectos del cambio climático.

La Estrategia de Adaptación ha promovido, por tanto, una gobernanza multinivel en la que en el nivel europeo se han establecido los objetivos y parámetros generales de actuación, al tiempo que se han tomado medidas para fomentar la acción en los sistemas nacionales. De esta forma, se pretendió que el valor añadido de la actuación en la esfera

26 Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 6.

Los informes relativos a las estrategias de adaptación desarrolladas por los Estados Miembros pueden consultarse en https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_en (última consulta 18/11/2019). Resulta de interés el estudio realizado en FLEIG, SCHMIDT, y TOSUN (2017), en el que se realiza una comparativa de la actividad de los Estados miembros en adaptación, y se incluyen datos sobre las estrategias en mitigación.

27 En la Plataforma Climate-ADAPT puede consultarse los Estados miembros que han adoptado medidas en materia de adaptación, y la naturaleza y contenido de las mismas. Ver <https://climate-adapt.eea.europa.eu/countries-regions/countries> (última consulta 18/11/2019).

28 La Estrategia de Adaptación se refería, en particular, al programa LIFE como fuente destacada para financiar el incremento de la capacidad de adaptación al cambio climático. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, ps. 7 y 8. En cumplimiento de las indicaciones de la Estrategia, en el desarrollo del Marco Financiero Multianual para 2014-2020 se ha asegurado que al menos el 20% del presupuesto fuera dedicado a la financiación de acciones relativas a mitigación o adaptación.

europea se tradujese en asegurar que los esfuerzos agregados de los Estados miembros se incrementasen y produjeran los resultados deseados. Se reconocía así que la adaptación al cambio climático supone una actuación altamente compleja y costosa, y se destacaba la capacidad de la UE para aportar a su gobernanza medios de planificación y financiación que pudieran generar efectos sinérgicos y multiplicadores. Si se atiende a los resultados positivos valorados en la revisión de la Estrategia, puede apreciarse que esta aproximación se ha mostrado eficaz para la gestión de un reto compartido como es la adaptación, en el que se implican diversos niveles de toma de decisión con un complejo entramado competencial. Desde este punto de vista, el ámbito de la adaptación al cambio climático aparece como un espacio en el que se ha avanzado en una gobernanza multinivel, que podrá resultar útil para enfrentar también otros retos comunes del proceso de integración europea.

2.2. El reconocimiento de la relevancia de las ciudades en la adaptación al cambio climático

La mayoría de la población de la UE vive actualmente en zonas urbanas, y la Comisión Europea prevé un aumento de esta situación hasta llegar a que el 80% de la población europea viva en ciudades en 2050. Puede afirmarse, por tanto, que el proceso de urbanización en Europa es muy acusado, lo que conlleva múltiples implicaciones sociales, culturales, económicas y ambientales, con importantes desafíos para su gestión²⁹. La UE no ha permanecido ajena a este proceso, y ya desde la Comunicación de la Comisión relativa al impulso de una política urbana de 1997, se destacó la importancia de las ciudades, entendidas como los diversos tipos de núcleos urbanos, para lograr los objetivos comunes fijados por el sistema europeo³⁰. De forma sintética, puede afirmarse que la acción de la UE en relación a las ciudades ha supuesto reconocer su relevancia en una gestión multinivel que requiere traducir los propósitos europeos en acciones concretas en el ámbito local³¹.

Ante esta situación, no cabe duda de que las ciudades están llamadas a ser importantes protagonistas en la gestión de las transformaciones necesarias para asegurar una adecuada adaptación al cambio climático. Las administraciones locales son las que prestan los servicios básicos en los núcleos urbanos y, por lo tanto, las mejor posicionadas

29 Para una mayor reflexión sobre el desarrollo y las consecuencias del proceso de urbanización de las sociedades europeas, ver NIJKAMP y KOURTIT (2013), p. 303.

30 Ver Comunicación de la Comisión *Hacia una Política Urbana para la Unión Europea*, de 6 de mayo de 1997, COM(97) 197 final.

31 Para un mayor análisis del desarrollo del tratamiento de las ciudades en la evolución del sistema jurídico y de gestión europeo, desde el enfoque de la necesidad de una gobernanza multinivel, ver SAN SALVADOR DEL VALLE DOISTUA, MIRANDA LESCHKO, y MATOVIC (2018).

para detectar las acciones necesarias para incrementar la resiliencia ante los efectos del cambio climático en estas poblaciones. Las ciudades han desarrollado en los últimos años una extensa actuación para la mitigación del cambio climático, principalmente por la importancia de las emisiones de gases de efecto invernadero que originan las múltiples actividades desarrolladas en el espacio urbano³². Dado que los efectos previsibles de este fenómeno ambiental tendrán un importante impacto en las ciudades, en cuyo espacio se concentra una importante densidad de población, es evidente que se requiere que avancen también en el desarrollo de medidas de adaptación. A esto se añade que las administraciones locales ostentan competencias que resultan relevantes para el despliegue de medidas de planificación, de forma que se convierten en actores imprescindibles para la programación de las acciones de adaptación locales.

En la Estrategia de Adaptación de la UE se reconoció la importancia de las ciudades para lograr el objetivo del incremento de la resiliencia que propugnaba, de forma que aparecían como uno de los niveles clave en la gobernanza multinivel de la adaptación al cambio climático. En particular, en este texto se destacó la relevancia de los compromisos de mitigación voluntarios que las ciudades habían asumido en el Pacto de los Alcaldes, de forma que incluyó entre sus actuaciones el propósito de añadir la adaptación a este tipo de instrumento que incluye compromisos voluntarios y colaborativos³³. En cumplimiento de esta previsión, la Comisión Europea lanzó en 2014 la iniciativa Alcaldes por la Adaptación, que partía de la misma aproximación y principios que habían inspirado el inicial Pacto de Alcaldes. Se trasladaba, de esta forma, una experiencia desarrollada con el objetivo de la mitigación al ámbito de la adaptación, aprovechando las redes ya creadas y la práctica generada.

Las ciudades que se unieron voluntariamente a la iniciativa Alcaldes por la Adaptación, asumieron el compromiso de elaborar planes bianuales de adaptación

32 La actividad de las ciudades en el marco del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, resulta un buen ejemplo del protagonismo que han alcanzado en los últimos años en la acción ante este reto ambiental. Diversas iniciativas de asociaciones de ciudades han abogado por hacer oír la voz de las entidades locales en la negociación internacional, al tiempo que asumían compromisos voluntarios en materia climática, y compartían recursos y experiencias. Ejemplo de esto son las iniciativas internacionales del Pacto Global de Alcaldes, el C40 Grupo de Liderazgo Climático, Gobiernos Locales para la Sostenibilidad, o Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Asimismo, también en el ámbito de las ciudades europeas se ha desarrollado una práctica de cooperación y aceptación de compromisos para avanzar en la sostenibilidad ambiental, que ha incidido particularmente en la acción climática. En este sentido, puede servir como ejemplo la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg) del 27 de mayo de 1994, en la que se reconoce la importancia de que las ciudades asuman compromisos relevantes ante el cambio climático.

33 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. Este instrumento tuvo como objetivo favorecer la actuación de las ciudades para la mitigación del cambio climático, de forma que aceptaban compromisos voluntarios en este ámbito que se revisaban periódicamente.

en consonancia con la Estrategia de Adaptación de la UE, y a presentar un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas para su revisión transcurrido el plazo de implementación. La participación en la iniciativa implicaba que las entidades participantes podían recibir asesoramiento técnico, documentos guía, e información sobre buenas prácticas, además de abrirse la posibilidad de colaboraciones en red. De esta forma, Alcaldes por la Adaptación se constituyó como un foro de colaboración entre la UE y las ciudades, y entre estas entre sí, con el objetivo de que esta práctica colaborativa favoreciera la gestión multinivel de la adaptación al cambio climático. En 2015 se fusionaron las iniciativas del Pacto de los Alcaldes y Alcaldes por la Adaptación, y se constituyó una única plataforma con la denominación Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía. Este nuevo instrumento incluyó una aproximación que integraba la mitigación y la adaptación al cambio climático como dos necesidades interrelacionadas y complementarias, y pretendía ser más ambicioso en sus objetivos que los anteriores.

En su informe de 2018 sobre la evaluación de la Estrategia de Adaptación, la Comisión Europea destacó la introducción de la adaptación en el Pacto de Alcaldes, y los efectos positivos que esto había generado. En particular, señaló que para “abril de 2018, 1.076 firmantes del Pacto procedentes de 25 Estados miembros de la UE, que representan una población de alrededor de 60 millones de habitantes, se habían comprometido a realizar evaluaciones de vulnerabilidad y de riesgos y a elaborar y aplicar planes de adaptación e informar al respecto”³⁴. Los datos presentados mejoraban, a juicio de la Comisión, la capacidad de resiliencia ante los efectos del cambio climático en los espacios urbanos europeos, a lo que se añadía que introducía un valor añadido para la UE al haberse introducido la adaptación en diversos niveles de gobernanza³⁵. Mediante estas iniciativas se ha canalizado y fomentado la comunicación entre la UE y las autoridades locales, de forma que se mejora el intercambio de conocimientos y prácticas con las que desarrollar una actuación coherente en materia de adaptación en todo el territorio europeo. En este sentido, y al referirse a la coherencia de actuación generada por la Estrategia de Adaptación, la Comisión Europea destacó a la iniciativa del Pacto de Alcaldes como uno de los instrumentos que en el ámbito de la adaptación “han reforzado también enfoques similares de los Estados miembros de la UE que comparten riesgos climáticos parecidos”³⁶.

La Comisión señaló en su informe de evaluación la pertinencia de seguir avanzando en la iniciativa del Pacto de Alcaldes, y de promover sus resultados. Ahora bien, el Pacto no es el único espacio en el que se pretende fomentar un ámbito colaborativo para mejorar la gobernanza multinivel en la UE, y en el que la adaptación al cambio climático se ha incluido como objetivo destacado. Merece la pena enunciar en este apartado la

34 Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 8.

35 *Ibidem*, p. 12.

36 *Ibidem*, p. 11.

actividad desarrollada en el marco de la Agenda Urbana de la UE, que entre sus temas prioritarios incluye la adaptación al cambio climático. La Comisión Europea, los Estados miembros, las administraciones locales, y actores privados, participan en la Agenda Urbana de forma voluntaria y en situación de igualdad. Se establece así una estructura colaborativa multinivel, en la que se pretende el dialogo, el intercambio de experiencias, y la asistencia mutua para el desarrollo del objetivo general de crear espacios urbanos sostenibles. En este marco, la adaptación al cambio climático aparece como uno de los retos principales a abordar, indisolublemente interconectado con la cualidad misma de sostenibilidad de la ciudad.

Las experiencias en adaptación desarrolladas en iniciativas como el Pacto de Alcaldes o la Agenda Urbana, muestran como la ciudad se convierte en un actor destacado para la implementación de los objetivos fijados a nivel de la UE. En buena medida, las ciudades asumen esfuerzos en la acción climática que, en algunos casos, pueden incluso llegar a ser más relevantes que los de otros niveles de decisión nacional, al tiempo que generan prácticas y conocimientos locales que aportan una experiencia específica con la que mejorar la acción normativa y de planificación. En la gestión de la adaptación aparece, por tanto, un claro interés por el dialogo entre la UE y las entidades locales para el diseño e implementación de acciones eficaces, lo que genera un espacio colaborativo que puede incidir, sin duda, en el desarrollo mismo del proceso de integración europea³⁷. Las ciudades se convierten en receptores prioritarios de los objetivos europeos, al tiempo que aportan una nueva voz en el proceso de desarrollo de las políticas europeas. Se avanza de esta forma en una gobernanza multinivel que sobrepasa el eje de dialogo entre la UE y los Estados miembros, para integrar un sistema más complejo en el que las administraciones locales adquieren un destacado protagonismo.

3. AVANZANDO EN LA TRANSVERSALIDAD DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ACCIÓN DE LA UE

La necesidad de actuar con una aproximación transversal para lograr una adecuada protección ambiental ha sido reconocida expresamente en los tratados constitutivos de la UE. En el artículo 3.3 del TUE, se incluye al desarrollo sostenible como uno de los objetivos prioritarios de la organización, lo que conlleva el mandato de asegurar un

³⁷ La colaboración y el intercambio de experiencias genera una práctica compartida entre las ciudades que homogeniza el proceso de planificación de la adaptación, y reproduce las prácticas que han tenido éxito. Para un mayor estudio de esta cuestión resulta de interés el estudio desarrollado en SCHIDT-THOMÉ y KLEIN (2013), que analiza el proceso de decisión en materia de adaptación en las ciudades, y recoge prácticas concretas que pueden ser replicables al haber obtenido resultados positivos.

“nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. Por su parte, el artículo 11 del TFUE prescribe la integración de la protección del medio ambiente en las políticas y acciones de la UE, con el fin de responder a este objetivo. Se articula, de esta forma, el principio de integración ambiental en el contexto de la normativa europea, y el consecuente mandato de interconectar los diferentes sectores de actuación para lograr los objetivos de protección y mejora del medio ambiente³⁸.

Mediante la introducción de este principio de integración, se reconoce en el sistema de la UE el carácter transversal de la problemática ambiental, y la oportunidad, en consecuencia, de actuar con esta perspectiva en los diferentes sectores en los que esta organización ostenta competencias. De forma análoga, puede afirmarse la transversalidad de los efectos del cambio climático y, en consecuencia, la necesidad de actuación en los diversos sectores de competencia de la UE para poder articular una adaptación eficaz. Resulta esencial que el objetivo de la adaptación al cambio climático se introduzca en las diferentes áreas de actuación europeas, de forma que las diferentes políticas converjan en su logro. La oportunidad de una actuación transversal ya se había reconocido a la hora de enfrentar la mitigación del cambio climático, lo que se tradujo en que los paquetes de clima y energía adoptados incluyeran diversas medidas basadas en diferentes marcos competenciales, pero que confluían en el propósito de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero³⁹. Esta misma aproximación transversal debe trasladarse al

38 El principio de integración ambiental ha sido recogido en los principales textos estratégicos y programáticos desarrollados por la UE. Ejemplo de ello es la Comunicación de la Comisión *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)*, de 15 de mayo de 2001, COM (2001) 264 final; y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible*, de 24 de julio de 2009, COM (2009) 400 final. En ambos documentos se aporta un marco político y jurídico mediante el que integrar el objetivo del desarrollo sostenible en todos los sectores normativos y de actuación de la UE, incluyendo un plazo temporal que culminaría en 2050.

39 El paquete Clima y Energía 2020, aprobado en 2008, se adoptó para alcanzar los siguientes objetivos: reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990; lograr que el 20% del consumo total de energía proceda de fuentes de energías renovables; e incrementar un 20% la eficiencia energética. Para lograr estos objetivos se actuó en diversos ámbitos jurídicos, de forma que se establecieron metas vinculantes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; se reformó el mercado europeo de emisiones; se desarrolló normativa en materia de energías renovables y eficiencia energética; y se avanzó en innovación y financiación relativa al cambio climático. Por su parte, el paquete Clima y Energía 2030, aprobado en 2014 y revisado al alza en 2018, incluyó nuevos objetivos para el periodo 2021-2030: reducción del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990; lograr que el 32% del consumo total de energía proceda de fuentes de energías renovables; e incrementar un 32,5% la eficiencia energética. En esta ocasión se incluyó una nueva reforma el mercado de emisiones; se fijaron objetivos obligatorios para los Estados respecto al incremento del uso de las fuentes de energías renovables; se diseñó un sistema de gobernanza para la Unión de la Energía; se previó la elaboración de planes integrados nacionales de energía y clima; y se anunció el fomento de estrategias climáticas nacionales de largo plazo.

ámbito de la adaptación, ya que la complejidad y diversidad de los efectos del cambio climático conllevan la necesidad de actuación en la práctica totalidad de los ámbitos en los que la UE ostenta competencias.

El principal reto a la hora de aplicar una aproximación transversal a la adaptación al cambio climático, es asegurar la coherencia entre las medidas adoptadas en los diversos sectores competenciales. Las diferentes políticas de la UE se desarrollan con distintos mandatos que, con frecuencia, impiden explorar todos los efectos sinérgicos que pudieran generar. Este problema ha sido señalado repetidamente como uno de los retos a superar para la consecución de los objetivos comunes de la UE. Particularmente, en la Estrategia Global de 2016 se avisó de la importancia de asegurar la congruencia de las diferentes políticas europeas, lo que se fijó como uno de los aspectos a mejorar para incrementar la eficacia del proceso mismo de integración europea. En el ámbito de la adaptación al cambio climático, la coherencia en la actuación en los diferentes sectores es imprescindible para asegurar la eficacia de la respuesta ante un fenómeno ambiental con múltiples y diversos efectos. A esto se suma que la capacidad de la UE para actuar de forma trasversal y coherente en diferentes sectores, también fundamentará la oportunidad de una actuación a escala europea que añada un beneficio adicional a los esfuerzos agregados de las acciones nacionales en materia de adaptación.

La Estrategia de Adaptación de la UE acogió los planteamientos señalados, de forma que indicó la necesidad de utilizar una aproximación transversal para promover la resiliencia ante el cambio climático, al tiempo que señaló la necesidad de la coherencia de esta actuación. En el informe de evaluación de la Estrategia, se ha destacado que, gracias a este documento, “la adaptación ha impregnado y guiado una amplia gama de políticas y programas de financiación clave de la UE”⁴⁰. Por lo tanto, y en cumplimiento del mandato incluido en la Estrategia, la UE ha introducido la preocupación por la adaptación al cambio climático en diversos ámbitos, de forma que se ha convertido en uno de los elementos incluidos en las normativas sectoriales. Conforme a esto, la adaptación al cambio climático ha quedado configurada como un objetivo transversal de las diferentes políticas de la UE, y tendrá que ponderarse a la hora del desarrollo normativo en cada ámbito competencial.

En particular, en la Estrategia se precisó 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”⁴¹. Se requiere, de esta forma, una planificación general en el nivel europeo que permita detectar los múltiples riesgos de los efectos del cambio climático, y generar las respuestas adecuadas en los diferentes sectores normativos involucrados. Como se ha señalado con anterioridad, las dificultades para la implementación de esta previsión

40 Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 6.

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

de la Estrategia vendrán tanto de la complejidad de las necesidades de adaptación, como del propio proceso de toma de decisiones y desarrollo de las políticas, lo que conlleva la oportunidad de explorar las múltiples soluciones para que la actuación de la UE resulte coherente independientemente de la esfera competencial en la que se desarrollen⁴².

Además de señalarse la importancia de una actuación transversal general que tuviera en cuenta la necesidad de adaptación, la Estrategia también incluyó la exigencia de que la UE actuase con esta perspectiva en los sectores que pueden resultar más sensibles ante los efectos del cambio climático. En el texto se identificaron algunos sectores que fueron calificados de vulnerables y clave, subrayando la necesidad de que la UE desarrollara una actuación de adaptación mediante la que se posibilitase su acomodación a las nuevas circunstancias climáticas. En particular, la Estrategia incluyó el mandato de actuar en tres áreas diferenciadas, como son: la acción en los ámbitos de la política agrícola común, la política de cohesión, y la política pesquera común; la actuación para reforzar la resistencia de las infraestructuras europeas; y la intervención para promover el uso de seguros y otros productos financieros contra catástrofes.

Como se ha señalado, la Estrategia de Adaptación incluyó un llamamiento a la necesidad de actuar en materia de política agrícola común, política de cohesión, y política pesquera común. En estos sectores los riesgos ambientales, sociales y económicos que puede producir el cambio climático son muy relevantes, a lo que se suma que se producirían a escala europea. Si el riesgo afecta a todo el territorio europeo, también es la actuación a esta escala la que puede generar una mayor resiliencia, y esto motiva la llamada a la acción incluida en la Estrategia. Para cumplir este mandato, la UE ha desarrollado diversas acciones, cuyos resultados fueron objeto de valoración en la evaluación de la Estrategia⁴³. En el informe de evaluación, la Comisión identificó a la Política Agrícola Común como uno de los sectores en los que la aprobación de la Estrategia había favorecido el desarrollo de medidas de adaptación, las cuales además se habrían visto favorecidas por la financiación europea. También en relación a la política de cohesión se realizó una evaluación positiva, y se destacó la previsión mediante la que se ha permitido destinar financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión a proyectos de adaptación. Sin embargo, en materia pesquera la valoración no fue tan positiva, y en el informe de evaluación se señaló que no se había integrado convenientemente la adaptación en este ámbito, debido, prioritariamente, a una insuficiente financiación por parte de la UE.

En la Estrategia se destacó, además, la importancia de garantizar la resistencia de las infraestructuras europeas. La vulnerabilidad de las infraestructuras vitales es diversa, en función de sus características particulares, y localización en el territorio europeo. No obstante,

42 El desarrollo de una acción trasversal de adaptación al cambio climático presenta múltiples dificultades derivadas de factores ambientales, sociales y económicos, para una mayor reflexión sobre este aspecto, ver VERSCHUUREN (2013).

43 Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, ps. 8 y 9.

la actividad de la UE resulta necesaria en este ámbito para generar una aproximación general con efectos integradores, y en particular en lo que se refiere a aquellas cuestiones que necesariamente inciden en el mercado interior. En este ámbito, destaca la necesidad de revisar las normas industriales que promuevan la adaptación en diferentes sectores, elemento clave para generar una mayor capacidad de resiliencia en todo el territorio europeo. La UE es la competente para proceder a la generación o revisión de esta normativa, por lo que resulta un sector estratégico en el que la acción a escala europea es fundamental. En el informe de evaluación de la Estrategia, se valoraron positivamente algunos avances en este ámbito, aunque también se señalaron aspectos en los que es necesario un mayor esfuerzo⁴⁴. En particular, se valoró positivamente la Decisión de la Comisión mediante la que se solicita a las organizaciones europeas de normalización una actualización para incluir la resistencia de las infraestructuras a los efectos del cambio climático en los sectores del transporte, la energía y la construcción⁴⁵. Respecto a los aspectos menos desarrollados, la Comisión destacó que podía avanzarse en nuevos tipos de acciones, poniendo como ejemplo que se exigiera que las infraestructuras financiadas por la UE fueran resistentes al clima.

También como un sector vulnerable clave, la Estrategia incluyó la necesidad 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 UE puede actuar en beneficio general del sistema europeo, de forma que se potencie una actuación coherente que incremente la resiliencia general. Ahora bien, pese al posible valor añadido que supondría la actuación a escala europea en este ámbito, el informe de evaluación de la Estrategia reconoció que no se había integrado suficientemente el cambio climático en las prácticas de gestión de riesgos⁴⁶. Precisamente, éste es uno de los sectores en los que la evaluación apuntó la necesidad de mayor revisión, de forma que se aprovechara la oportunidad que este sector ofrece para desarrollar medidas que favorezcan la adaptación al cambio climático.

4. AVANZANDO EN LA MEJORA DE LA TOMA DE DECISIÓN INFORMADA EN LA GOBERNANZA DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Los efectos previstos del cambio climático son diversos, y se prevé que generen múltiples consecuencias que afectan a los ecosistemas y las diferentes sociedades europeas,

⁴⁴ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁵ Ver Commission Implementing Decision on deciding to make a standardisation request to the European standardisation organisations pursuant to Article 10 (1) of Regulation (EU) No. 1025/2012 of the European Parliament and of the Council in support of implementation of the EU Strategy on Adaptation to Climate Change, 28th May 2014, COM (2013) 216 final.

⁴⁶ Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 16.

pero persiste cierto grado de incertidumbre sobre los resultados que conllevan, y es difícil prever el impacto en cada espacio local. Ya se ha señalado que la adaptación al cambio climático requiere una planificación que fije unos objetivos claros y precisos, en base a los cuales se actúe en los diferentes sectores implicados, y se coordinen los diferentes niveles de decisión. Para el desarrollo de esta planificación, y la toma de decisión de las medidas que devengan de ella, se hace necesario contar con toda la información pertinente, que permita evaluar correctamente los riesgos, así como las medidas más eficaces y menos costosas para enfrentarlos. En un ámbito complejo, que lleva aparejado un cierto grado de incertidumbre científica y técnica, disponer de información adecuada se convierte en uno de los puntos clave para que la toma de decisión pueda derivar en soluciones eficaces.

La Estrategia de Adaptación de la UE reconoció la importancia de disponer de la información necesaria y pertinente para la toma de decisión en materia de adaptación, y la solución que adoptó en este ámbito fue la de fomentar el intercambio de datos y conocimientos a escala europea⁴⁷. La Estrategia incluye, en consecuencia, el objetivo de desarrollar un sistema europeo de información sobre adaptación al que puedan acceder los diferentes actores implicados en los diferentes niveles de decisión, y que ofrezca un conjunto de información que sea lo más certera y completa posible. En particular, mediante este sistema de información tendría que facilitarse el intercambio de los datos sobre las experiencias de adaptación que se estuvieran desarrollando en todo el territorio europeo, de forma que se facilitase a los diferentes actores el conocimiento de las mejores prácticas, y se favoreciera la coordinación y coherencia de la actuación en los diferentes niveles de toma de decisión.

La idea de articular un sistema europeo de información sobre adaptación había aparecido en el Libro Blanco, y entre sus previsiones se incluyó la de desarrollar una herramienta específica sobre adaptación que aglutinara toda la información sobre esta materia. Aquel fue el origen de la Plataforma Europea de Adaptación al Cambio Climático (Climate-ADAPT), establecida en 2012 a través de la colaboración entre la Comisión Europea y la Agencia Europea de Medio Ambiente. Mediante esta plataforma se superaba la inexistencia de una base de datos específica sobre adaptación a nivel europeo, y se ofrecía una herramienta de información única para la toma de decisión en los diferentes niveles competenciales. La Estrategia de Adaptación de la UE destacó la importancia de la plataforma para una actuación eficaz y coherente en los diferentes sectores y niveles de actuación implicados, e incluyó la previsión de convertirla en la ventanilla única de información sobre la adaptación en el territorio europeo⁴⁸. La mejora de la Plataforma Climate-ADAPT se convirtió, en consecuencia, en uno de los mandatos

⁴⁷ Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, ps. 8 y ss.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 9.

de la Estrategia, de forma que se lograrse una mayor accesibilidad y conexión con otras plataformas que los Estados miembros hubiesen desarrollado.

Por lo tanto, la Estrategia de Adaptación convirtió a la Plataforma Climate-ADAPT en el principal recurso de información para la toma de decisiones sobre adaptación al cambio climático. En la Plataforma se incluye información general sobre el cambio climático; sobre la actuación para la adaptación de la Unión Europea; y sobre las medidas adoptadas en las regiones transnacionales, los Estados y las áreas urbanas; a lo que suma un apartado de herramientas para facilitar la adopción de decisiones⁴⁹. La Plataforma supone, por lo tanto, un repositorio de prácticas y metodologías sobre adaptación al cambio climático, que además son evaluadas en cuanto a su eficacia, de forma que puedan convertirse en modelos de actuación replicables en el territorio europeo. Esta información se pone a disposición general, por lo que tendrán acceso a ella los diferentes actores, públicos o privados, que puedan estar implicados en la toma de decisión, facilitándose así la participación y colaboración entre las diferentes entidades con relevancia e interés en este ámbito.

En una materia tan compleja como la planificación para la adaptación al cambio climático, una herramienta como la Plataforma Climate-ADAPT se configura como una de las medidas con más proyección práctica en la toma de decisiones, al tiempo que configura una base común de conocimiento con la que desarrollar una actuación coherente y eficaz de adaptación en todo el territorio europeo⁵⁰. El intercambio de información y experiencias promueve el desarrollo de prácticas comunes, lo que resulta la base para la generación de verdaderas solidaridades de hecho en la respuesta ante este desafío ambiental común. Se promueve una metodología unitaria de toma de decisiones, que tendrá en cuenta un conocimiento compartido, y se favorece la homogeneización y la coherencia de las actuaciones a lo largo de todo el territorio europeo. La información compartida resulta, por tanto, un elemento que favorece el avance en la integración a escala europea, al establecer un ámbito en el que se fomenta la gestión integrada de un reto común.

La Plataforma es objeto de mejora con la progresiva incorporación de los resultados obtenidos en los programas de investigación y desarrollo de la UE, y previsiblemente con el progreso en la gestión de datos, de forma que resulta una herramienta en continua

49 El amplio contenido disponible en la Plataforma Climate-ADAPT puede consultarse a través de su sitio web en <https://climate-adapt.eea.europa.eu/> (última consulta 18/11/2019).

50 La Plataforma Climate-ADAPT presenta, además, una particular proyección en terceros Estados y en el régimen internacional en materia de cambio climático. Una base de datos como ésta, en la que se incluyen datos y 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. En este sentido, en la Plataforma se anuncia el interés mostrado por otros Estados de implementar experiencias similares, así como la capacidad e interés en que pueda conectarse con otras bases de datos para integrar un sistema de información más amplio.

evolución. En el informe de evaluación de la Estrategia de Adaptación, se valoró positivamente el incremento de los datos disponibles, aunque también se reconoció la dificultad para concluir un conocimiento “exhaustivo y cierto”, debido a las lagunas que será complicado eliminar en un ámbito en el que pervivirá cierta incertidumbre científica. Pese a ello, en el informe se avisa de que “la incertidumbre puede integrarse en la modelización y en una toma de decisiones transparente y abierta: no es una excusa para la inacción”⁵¹. En el mismo texto, se apunta la solución que la Comisión prevé para superar la persistencia de la incertidumbre, como es la de incentivar un intercambio de información que conduzca a una “adaptación participativa y fruto de un diseño compartido”⁵².

Los beneficios de la Plataforma Climate-ADAPT para la gestión de la adaptación al cambio climático, y el fomento de una metodología de actuación única, resultan claros. No obstante, la configuración de esta herramienta también puede suscitar dudas sobre la influencia de la gestión del conocimiento en la toma de decisiones, y la pérdida de control democrático que esto puede conllevar al unificarse la información en los diferentes niveles de gestión. También en este ámbito la adaptación al cambio climático supone un escenario privilegiado en el que aparecen nuevos retos a afrontar en diferentes ámbitos del proceso de integración europea. La creación de un recurso común de información permite avanzar en una toma de decisión con mejor capacidad para producir resultados eficaces, pero también conduce a los interrogantes relacionados con la forma en la que se generan y evalúan los datos. La Plataforma Climate-ADAPT se configura como la fuente de información a utilizar en todo el territorio europeo, por lo que su fiabilidad y transparencia serán relevantes a la hora de asegurar el buen gobierno en los diferentes niveles de decisión.

5. CONCLUSIONES

En este proyecto de investigación, se ha considerado a la adaptación como el proceso de adecuación a los efectos del cambio climático, que supone un desafío prioritario para la UE, al tiempo que un ámbito de oportunidad para potenciar una gobernanza eficaz de riesgos comunes que incida en el avance mismo del proceso de integración europea. La acción de adaptación debe dirigirse al objetivo de realizar los ajustes necesarios para incrementar la resiliencia en el territorio europeo, y para su consecución se ofrece la oportunidad de implementar instrumentos y prácticas que incidan en la articulación de un modelo europeo de desarrollo sostenible. La adaptación al cambio climático es un reto en el que la actuación a escala europea, y de forma coordinada, se presenta como

51 Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 8.

52 *Ibidem*, p. 14.

una opción eficaz y acorde para obtener los mejores beneficios al menor coste posible. Se trata de un ámbito, por tanto, en el que la actuación desde el nivel europeo se muestra como un valor añadido a las actuaciones agregadas de los Estados miembros.

En este contexto, la UE se ha enfrentado al reto de la adaptación al cambio climático adoptando y desarrollando una Estrategia de Adaptación que debe servir de guía en la acción de todo el sistema europeo. La publicación de la Estrategia implicó la aceptación definitiva de la evidencia de que los efectos adversos del cambio climático en el territorio y las sociedades europeas estaban en marcha, y de la necesidad de una actuación sin demora y relevante que permitiera enfrentarlos. Con este texto, se planteaba en un único instrumento el enfoque de la actuación a desarrollar, implicando tanto a la actuación de la UE como de los Estados miembros, en sus diversos niveles de toma de decisión. La UE introdujo en la Estrategia una aproximación basada en una gobernanza multinivel, transversal, y que favoreciera una toma de decisión basada en la mejor información disponible. Los resultados de la Estrategia han sido objeto de evaluación, y la Comisión Europea ha concluido que este enfoque había resultado útil para conseguir el objetivo de incrementar la resiliencia ante el cambio climático y, por lo tanto, afirmó la conveniencia de mantener las principales claves de actuación en el desarrollo futuro.

La adaptación al cambio climático se aborda, por tanto, mediante una gobernanza que pretende avanzar en un enfoque multinivel, transversal, y basado en el uso de la mejor información posible para la toma de decisión. Se genera, de esta forma, un ámbito de actuación en el que ensaya una gobernanza cuyo traslado a otros ámbitos de la gestión europea puede ser útil. La adaptación se convertiría, así, en un espacio de oportunidad en el que avanzar en una práctica de gobernanza mediante la que enfrentar de forma eficaz los principales desafíos a los que se enfrentan las sociedades europeas, a través de un esfuerzo compartido, y aprovechando las sinergias entre diferentes actores y sectores.

El enfoque multinivel de la gobernanza de la adaptación, implica el reconocimiento de la necesidad de participación de las diversas administraciones que ostentan competencias relacionadas con este ámbito de actuación. Se requiere una actuación que, desde lo europeo a lo local, desarrolle las medidas necesarias para hacer frente a los múltiples efectos del cambio climático, y esto conlleva una diversidad de esferas competenciales que tendrán que activarse para alcanzar un resultado eficaz. Al reconocer esta necesidad, la UE ha fomentado la acción nacional en materia de adaptación, al tiempo que ha tratado de establecer unas bases comunes con las que asegurar la congruencia de los diferentes sistemas. La UE ha fijado metas y procedimientos comunes, de forma que la actuación desarrollada en diversos niveles se oriente en un único sentido. El ámbito de la adaptación aparece como un espacio en el que el dialogo de la UE con los diferentes niveles de decisión nacionales se hace más fluido, lo que alcanza una especial relevancia en relación a las ciudades. La actividad en adaptación aporta experiencias de cooperación entre el sistema europeo y las administraciones locales, de forma que el dialogo se hace más complejo que

el tradicionalmente relacionado con las autoridades nacionales. La gobernanza multinivel de la adaptación al cambio climático supone, por tanto, un campo de experiencias para un proceso de integración que se hace más complejo, en el que las autoridades locales alcanzan un nuevo protagonismo en el desarrollo e implementación de los objetivos europeos.

Además de multinivel, la gobernanza de la adaptación desarrollada por la UE pretende ser transversal. Desde el momento que se asume la realidad de los múltiples efectos que el cambio climático puede producir en los ecosistemas y las sociedades europeas, resulta necesario introducir la transversalidad de la adaptación en los diferentes sectores de actuación de la UE. En consecuencia, en la Estrategia se introdujo el mandato de que en las diferentes políticas europeas se promoviera la resiliencia ante el cambio climático, al tiempo que se asegurara la coherencia de la actividad desarrollada en diversos ámbitos y con diversos títulos competenciales. Los sectores vulnerables obtendrán, además, una especial atención en el marco competencial de la UE, que tendrá que garantizar el adecuado desarrollo de las medidas de adaptación. De nuevo, la adaptación implica un ámbito de actuación en el que la presión por alcanzar resultados eficaces puede promover una actuación transversal que sirva de modelo para otros ámbitos del proceso de integración europea. El problema de asegurar la coherencia entre los diversos sectores de actuación de la UE, de forma que puedan generarse efectos sinérgicos, es general y consustancial al proceso de toma de decisiones europeo, por lo que la identificación de un objetivo transversal y común como es la adaptación al cambio climático puede impulsar mejoras en la coordinación con un impacto general.

La Estrategia de Adaptación incidió en un último elemento que conforma la gestión de este desafío, como es la creación de un sistema europeo de información que permita mejorar la toma de decisión. A la hora de enfrentar los efectos del cambio climático es necesario aceptar cierto grado de incertidumbre científica y técnica, tanto respecto a los fenómenos implicados como a las mejores respuestas a adoptar. Ante esta constatación, la puesta en marcha de un sistema de información se ha convertido en una de las prioridades de la UE, de forma que pudiera prestarse asistencia a los actores implicados en los diferentes niveles de decisión y, por lo tanto, mejorarse la capacidad de resolución de los retos planteados. La herramienta de intercambio de información desarrollada por la UE en este ámbito, es uno de los instrumentos principales mediante los que se impulsa la homogeneización de la acción de adaptación en todo el territorio europeo. También aquí el ámbito de la adaptación supone un espacio en el que se genera una experiencia de interés para el proceso de integración, ya que se ha adoptado una práctica mediante la que se suscita y valida la información común que será utilizada en la toma de decisión en los diferentes niveles y sectores implicados. El intercambio de información genera un tipo de prácticas compartidas que incide en el avance de la integración de los territorios y sociedades en las que se aplica, y genera una homogeneización de conductas que van más allá de la que promueve el sistema normativo común.

La adaptación al cambio climático se configura, por tanto, como uno de los objetivos prioritarios que las sociedades europeas tendrán que asumir en los próximos años. La UE se ha mostrado consciente de este desafío, y ha adoptado una posición de liderazgo mediante la que ha fijado objetivos generales, y desarrollado una estrategia de actuación común. En los próximos años se podrá valorar si esta acción ha contribuido a fortalecer la resiliencia del territorio europeo ante los efectos del cambio climático, pero también su contribución en el diseño de un modelo europeo de desarrollo sostenible. Junto a esto, podrá valorarse si el tipo de gobernanza desarrollado ha aportado una experiencia de interés al proceso mismo de integración europea. La gobernanza promovida por la Estrategia de Adaptación asume la complejidad de los diversos niveles competenciales y decisión presentes en las sociedades europeas; la necesidad de incluir objetivos transversales, asegurando la coherencia de acción; y la conveniencia de compartir una información común para asegurar la eficacia y la integridad de acción en los diversos niveles y sectores. Los resultados de esta gobernanza incidirán en que estos rasgos se fortalezcan o no, y en la capacidad de impregnar un sistema general de integración europea que requiere dar respuesta eficaz a retos compartidos.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE: *Climate Change, Impacts and Vulnerability in Europe 2016. An Indicator-Based Report*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2017. Disponible en <https://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016> (última consulta 18/11/2019).
- FLEIG, A., SCHMIDT, N. M., y TOSUN, J.: “Legislative Dynamics of Mitigation and Adaptation Framework Policies in the EU”, *European Policy Analysis*, vol. 3, núm. 1, 2017, pp. 101-124.
- GILES CARNERO, R.: “Mecanismos de Adaptación”, en *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*, S. BORRÁS PENTINAT y P. M. VILLAVICENCIO CALZADILLA (eds.), Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 149-167.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE: “Summary for policymakers”, en *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, AAVV (eds.), Cambridge University Press, Cambridge (UK) y Nueva York (USA), 2014, pp. 1-32. Disponible en https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar5_wgII_spm_en.pdf (última consulta 18/11/2019).
- NIJKAMP, P. y KOURTIT, K.: “The “New Urban Europe”: Global Challenges and Local Responses in the Urban Century”, *European Planning Studies*, vol. 21, núm. 3, 2013, pp. 291-315.
- PAZOS-VIDAL, S.: *Subsidiarity and EU Multilevel Governance*, Routledge, Londres y Nueva York, 2019.

- PÉREZ DE LAS HERAS, B.: “La adaptación al cambio climático en la Unión Europea: límites y potencialidades de una política multinivel”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 29, 2015, pp. 1-21. Disponible en [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaAdaptacionAlCambioClimaticoEnLaUnionEuropea-5168956%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaAdaptacionAlCambioClimaticoEnLaUnionEuropea-5168956%20(2).pdf) (última consulta 18/11/2019).
- 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?*, A. JORDAN, et al. (Eds), Cambridge University Press, 2010, pp. 144-166.
- SAN SALVADOR DEL VALLE DOISTUA, R., MIRANDA LESCHKO, G.; y MATOVIC, M.: “Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, política de cohesión y gobernanza futura”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 58, 2018, pp. 99-129.
- SCHMIDT-THOMÉ, P. y KLEIN, J.: *Climate Change Adaptation in Practice. From Strategy Development to Implementation*, Wiley-Blackwell, USA, 2013.
- VERSCHUUREN, J.: “Legal Aspects of Climate Change Adaptation”, en *Climate Change and the Law*, E. J. HOLLO, K. Kulovesi, y M. Mehling, Springer, 2013, pp. 257-285.