

Investigación para la Comisión REGI – La política de cohesión y el cambio climático



El calentamiento global, un aumento significativo de la temperatura media de la superficie de la Tierra desde el periodo preindustrial debido a la actividad humana, provoca cambios a largo plazo en los patrones meteorológicos habituales. El cambio climático provocado por el calentamiento global tiene efectos considerables y mayoritariamente negativos en las economías, las sociedades y el medio ambiente. Mitigar el

cambio climático abordando las causas del calentamiento global, sobre todo reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), requiere una respuesta global amplia y coordinada. También es necesario seguir desarrollando la capacidad de adaptación a las consecuencias del cambio climático que ya se han producido y cuyos efectos probablemente persistirán durante décadas o siglos, incluso si se toman medidas inmediatas.

El mundo aún no está en vías de frenar satisfactoriamente las emisiones globales y existen grandes disparidades en los compromisos y esfuerzos actuales entre países y regiones. La UE puede contribuir a hacer frente al cambio climático directamente, reduciendo las emisiones y con políticas

Este documento es un resumen del estudio sobre la política de cohesión y el cambio climático. El estudio completo, que está disponible en inglés, puede descargarse en: <https://bit.ly/3vM4wpX>

Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión
Dirección general de políticas interiores

Autor [Ismeri Europa: Jefe de proyecto Andrea CIFFOLILLI]

[Ismeri Europa: Equipo de investigadores: Paolo ANTONELLI, Elisa Anna DI PALMA y Giorgia PICHINI]

[CEDRU: João TELHA y Goncalo CAETANO]

PE 652.247 – Marzo de 2021

de adaptación, además de seguir asumiendo un papel de liderazgo en la defensa de la acción global. En la lucha contra el cambio climático, la UE puede aprovechar las lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19. Se ha demostrado lo dramáticos que pueden ser los efectos secundarios negativos de la actividad humana, lo rápido que se desarrollan y lo difícil o imposible que es contenerlos, aunque la prevención de riesgos es fundamental porque se desconoce si una cadena de acontecimientos como una pandemia o el cambio climático, una vez iniciada, puede pararse sin pérdidas importantes. Además, la concienciación masiva del origen antropogénico del calentamiento global es fundamental para impulsar la acción política y garantizar un amplio compromiso público.

Ante la importancia de la lucha contra el cambio climático, las instituciones de la UE han ido fijando objetivos cada vez más ambiciosos, como reducir las emisiones de GEI al menos un 55 % para 2030 y convertirse en el primer continente en alcanzar la neutralidad del carbono para 2050. En las regiones europeas, el calentamiento es superior a la media mundial. Por tanto, los efectos negativos del cambio climático pueden ser más severos y, en cualquier caso, asimétricos, en las regiones del sur de Europa que se espera que sean las más afectadas. En este contexto, es probable que el papel de la política de cohesión en la acción por el clima sea esencial.

Apoyo de la política de cohesión a la acción por el clima: cuánto y qué tipo de intervenciones

Los objetivos de la acción por el clima se integraron en la política de cohesión 2014-2020 tanto en la fase de diseño como durante la aplicación de los programas. También será así en 2021-2027 para garantizar que el cambio climático se tenga en cuenta desde el diseño del programa a la selección de las operaciones, y que las inversiones sean «a prueba del cambio climático». Se asignaron alrededor de 56 500 millones EUR de los fondos de la política de cohesión (FEDER, Fondo de Cohesión y FSE) a la acción por el clima en 2014-2020, el 15,9 % del total de los fondos de la política de cohesión previstos (según los datos abiertos de FEIE). En 2021-2027, se espera que la cantidad prevista para el cambio climático aumente hasta al menos 77 200 millones EUR (o 83 700 millones si se tiene en cuenta REACT-UE, un elemento de *Next Generation EU* que completa el FEDER y el FSE hasta 2023). Esto supone aproximadamente el 25 % del total de la política de cohesión, una proporción significativamente mayor que antes, lo que debería garantizar una mayor contribución a la consecución de los resultados de la política climática. En dieciséis países, es decir, más de la mitad de los Estados miembros de la UE, principalmente de Europa central y oriental, las cantidades previstas para la acción por el clima en 2014-2020 fueron superiores al 10 % del gasto nacional en protección del medio ambiente. Esto significa que la política de cohesión debe acrecentar su papel fundamental en 2021-2027.

La mayor parte de los fondos de la política de cohesión para el clima se han destinado a la renovación de la eficiencia energética de las infraestructuras públicas (16,6 % del total en 2014-2020), seguida por la adaptación al cambio climático y la prevención de riesgos (11,4 %), el transporte urbano limpio (9,1 %) y la eficiencia energética en el parque de viviendas existente (8,2 %). En todas las regiones de la UE, la política de cohesión ha permitido financiar un amplio abanico de iniciativas de mitigación y adaptación al cambio climático, no sin obstáculos, pero sin duda facilitando el aprendizaje entre las administraciones gestoras. Muchas de esas iniciativas tendrán continuidad en 2021-2027.

La proporción de los fondos previstos que realmente se han gastado es menor para las operaciones climáticas en comparación con el total de la política de cohesión, un hecho que se puede deber a un ciclo de aplicación de las inversiones más largo para la eficiencia energética y las fuentes renovables. Esto se refleja en una mayor lentitud en la consecución de logros concretos en términos

de reducción anual de los GEI, y en la capacidad adicional de producción de energía renovable. Los logros de las intervenciones para adaptarse a los fenómenos meteorológicos extremos y otros riesgos medioambientales son más positivos (por ejemplo, a finales de 2019, el 64 % de la población objetivo estaba protegida de los incendios forestales y el 24 % de las inundaciones).

En el próximo período de programación, la política de cohesión contribuirá a la aplicación del Pacto Verde Europeo, el plan general de la Comisión Europea para lograr la sostenibilidad y proteger el medio ambiente. Es probable que la contribución de la política de cohesión al Pacto Verde sea limitada en la mayoría de los Estados miembros desde el punto de vista financiero, pero puede tener un importante efecto catalizador, especialmente en los Estados miembros en los que constituye una fuente importante de inversión pública.

Eliminar progresivamente los combustibles fósiles: beneficios y costes

La UE ha asumido compromisos políticos cada vez más firmes en materia de descarbonización, en particular reduciendo la intensidad de carbono del sector eléctrico (o de las emisiones por unidad de electricidad generada) para perseguir el objetivo de la neutralidad climática que es el núcleo del Pacto Verde Europeo, y que está en consonancia con los compromisos de la UE en virtud del Acuerdo de París, un tratado internacional jurídicamente vinculante sobre el cambio climático adoptado en 2015. La descarbonización tendrá efectos beneficiosos en general dentro de la UE, como una menor dependencia de los combustibles fósiles, un aumento de la producción de energías renovables, un impulso a la innovación y un cambio hacia una economía circular, con consecuencias positivas para la competitividad.

La descarbonización y el abandono de los combustibles fósiles también tienen costes. Estos son principalmente el aumento de los costes de los sistemas energéticos y las inversiones adicionales en eficiencia energética que son necesarias para alcanzar los objetivos de reducción de las emisiones de GEI. La transición hacia el abandono de los combustibles fósiles también producirá un ahorro en la factura de las importaciones que podría compensar parcialmente los costes de una eliminación progresiva.

Recomendaciones políticas para reforzar el papel de la política de cohesión en la lucha contra el cambio climático

La forma en que la política de cohesión persigue los objetivos climáticos presenta algunas deficiencias que podrían reducir la eficacia de las intervenciones. Dichas deficiencias tienen que ver con el diseño y la formulación de las políticas, su aplicación, supervisión y evaluación. En la fase de diseño de la política, se recomienda: hacer un mayor esfuerzo para garantizar la integración del cambio climático en las intervenciones de la política de cohesión; coordinar las inversiones para alcanzar una masa crítica y evitar la fragmentación de las iniciativas; sensibilizar a la población e impulsar un cambio en el comportamiento mediante la educación y la formación, así como a través de una comunicación eficaz. También es importante promover el desarrollo de capacidades entre los administradores públicos en cuestiones complejas sobre el cambio climático para fomentar el diseño de medidas eficaces de mitigación y adaptación.

Teniendo en cuenta el lento progreso de las iniciativas sobre el clima de la política de cohesión 2014-2020, sobre todo el apoyo a la eficiencia energética y las fuentes de energía renovable, tanto desde el punto de vista financiero como de los logros, es importante reducir la carga administrativa

para los beneficiarios y las autoridades de gestión. Al mismo tiempo, los programas de la política de cohesión deben evitar que la acción por el clima se vea neutralizada por inversiones en otros ámbitos que puedan contribuir al cambio climático (por ejemplo, apoyo a usos no sostenibles de la biomasa y a infraestructuras de gas natural). Los planes locales, como los planes de energía sostenible y acción por el clima, podrían utilizarse para garantizar la identificación de la combinación energética más adecuada para satisfacer la demanda de las comunidades locales. También es importante la continuidad de las intervenciones exitosas de 2014-2020 en el próximo período de programación para consolidar un impacto duradero.

Por lo que respecta a la supervisión, el método que se utiliza actualmente para supervisar el gasto en materia del clima tiene méritos (por ejemplo, la simplicidad), pero también deficiencias que deben corregirse (por ejemplo, se basa en los importes previstos y no tiene en cuenta si el cambio climático es un objetivo del gasto o no). El sistema de indicadores de producción y resultados también necesita ser mejorado. Por último, son esenciales las evaluaciones sistemáticas y bien planificadas de la contribución de las inversiones financiadas a la consecución de los objetivos fijados.

Información adicional

Este resumen está disponible en las siguientes lenguas: inglés, francés, alemán, italiano y español. El estudio, que está disponible en inglés, y los resúmenes pueden descargarse en: <https://bit.ly/3vM4wpX>

Para más información sobre la investigación del departamento temático para la Comisión REGI: <https://research4committees.blog/regi/>



Exención de responsabilidad y derechos de autor. Las opiniones que se expresan en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le envíe un ejemplar de la publicación. © Unión Europea, 2021

© Imagen de la primera página utilizada con permiso de Adobe Stock

Administradores investigadores: Marek Kołodziejski Asistente editorial: Jeanette BELL

Contacto: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/supporting-analyses-search.html>