

## El diseño de un mecanismo consultivo de expertos independientes en el marco de la Ley Europea del Clima: ¿cuáles son las opciones?

**Alina Averchenkova** | Investigadora, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment de la London School of Economics | @averchenkova 

**Lara Lázaro Touza** | Investigadora principal, Programa de Energía y Clima, Real Instituto Elcano | @lazarotouza 

El Parlamento Europeo y el Consejo están debatiendo actualmente el proyecto de Ley Europea del Clima. Este informe analiza el debate sobre la necesidad y el diseño de un mecanismo consultivo de expertos independientes en el marco de la Ley Europea del Clima, basado en las experiencias previas con la implementación de las legislaciones nacionales sobre cambio climático.

**Leer el informe completo (PDF)** (<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/the-design-of-an-independent-expert-advisory-mechanism-under-the-european-climate-law/>) en la web del Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment de la London School of Economics.

### Resumen de los mensajes clave

#### La necesidad de un mecanismo consultivo de expertos independientes

**Los mecanismos u órganos consultivos de expertos independientes sobre el cambio climático son esenciales para aumentar la legitimidad y la rendición de cuentas** del proceso de formulación de políticas, y ayudar a fortalecer la confianza y el apoyo político a la acción climática. Esto es necesario para que la transición a la “neutralidad climática” (emisiones netas cero de gases de efecto invernadero) en Europa tenga éxito: debe haber un compromiso político y un apoyo público tanto para los objetivos como para las políticas necesarias para lograrla, en toda la Unión Europea (UE).

**El uso de asesoramiento de expertos independientes a través de mecanismos u organismos especializados en la UE no es nuevo.** Se han creado órganos consultivos a nivel de la UE para asesorar sobre medio ambiente, regulación energética, política social, transición a las “mejores tecnologías disponibles” para reducir las emisiones, derechos humanos, financiación sostenible y estabilidad financiera, entre otros.

**La mayoría de las leyes nacionales sobre el cambio climático en Europa establecen o asignan responsabilidades a un órgano consultivo de expertos independientes** que, en general, tiene por objetivo reforzar la credibilidad y la legitimidad de las políticas sobre el cambio climático. La UE podría inspirarse y aprender de las innovaciones y la experiencia en materia de gobernanza a nivel nacional. Es probable que los beneficios para la gobernanza producidos por dichos órganos también sean especialmente importantes para la formulación de políticas sobre el clima de la UE, habida cuenta de los problemas persistentes de la Unión para garantizar la rendición de cuentas directa a los ciudadanos y la legitimidad ante ellos.

**Es evidente la necesidad de un mecanismo consultivo de expertos independientes sobre el cambio climático a nivel europeo** que permita un examen científico independiente de los objetivos y propuestas de políticas, examinar la aplicación de la Ley Europea del Clima, y ofrecer una perspectiva paneuropea sobre el progreso y la coherencia de las políticas.

**Un mecanismo consultivo de expertos independientes sobre el cambio climático aumentaría la credibilidad de los análisis y las propuestas de política preparados por la Comisión Europea**, en lugar de socavar o duplicar el mandato de la Comisión. Al proporcionar un examen y asesoramiento independiente, altamente cualificado y no politizado, el mecanismo independiente reforzaría la aceptación política de las propuestas de la Comisión, la legitimidad general y la aceptación pública de la transición de la UE a la neutralidad climática.

**El mandato de un mecanismo consultivo europeo sobre el cambio climático sería complementario al del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)**; no se solaparía con el Grupo ni lo socavaría. El mandato del IPCC consiste en determinar el estado del conocimiento sobre el cambio climático, identificando las esferas de acuerdo en la comunidad científica y los temas que deben investigarse más a fondo. El IPCC no presta asesoramiento sobre objetivos específicos y propuestas de políticas, ni evalúa los progresos en la aplicación de políticas en una geografía determinada.

**Si no se establece un mecanismo de asesoramiento independiente y creíble en la UE, el proceso de aplicación de la legislación quedaría expuesto a una presión política adicional.** Se crearía un mayor margen para cuestionar la validez analítica y la legitimidad de los supuestos y las opciones de política propuestas. Los países que actualmente carecen de un órgano consultivo sobre el cambio climático a nivel nacional seguirían estando en desventaja.

### **Composición de los miembros del mecanismo consultivo**

**La composición de cualquier mecanismo asesor independiente influye considerablemente en la probabilidad de que tenga una influencia normativa sustancial.** Los órganos eficaces están compuestos por expertos destacados que son reconocidos como autoridades en sus respectivos campos a nivel internacional, que

abarcan ámbitos como la ciencia del clima, la economía, las ciencias del comportamiento y conocimientos en sectores relevantes.

**Es poco probable que un órgano con un número muy elevado de miembros sea eficaz** y consiga proponer un cambio sustancial de política, como han demostrado varios autores<sup>1</sup>.

**Los miembros seleccionados deben gozar de la confianza de la mayoría de las partes interesadas**, entre ellas la Comisión Europea, el Parlamento, el Consejo, la sociedad civil, los expertos en política comercial y climática, y los encargados de adoptar decisiones en los Estados miembros. Esto puede lograrse exigiendo un alto nivel de independencia y experiencia, y la selección mediante un proceso transparente y competitivo, evitando aquella basada en la afiliación a un determinado grupo o institución interesados.

**El modelo preferible para el diseño del mecanismo consultivo independiente es un órgano autónomo permanente**, integrado por expertos técnicos independientes que presten servicios durante un período determinado (por ejemplo, de cuatro a cinco años), seleccionados mediante un proceso transparente, competitivo y abierto.

**Una red informal de expertos nacionales o una fuente *ad hoc* de información de expertos por parte de la Comisión no cumplirían los criterios clave** para que el mecanismo de asesoramiento independiente sobre el cambio climático sea eficaz.

**Un órgano europeo compuesto por representantes designados provenientes de los órganos de expertos nacionales plantea problemas para garantizar la independencia y una variedad de conocimientos técnicos**. Limita los conocimientos técnicos y geográficos a los que ya están presentes en los órganos consultivos nacionales sobre el cambio climático (por ejemplo, limitando los conocimientos especializados de Europa oriental y meridional, y en las esferas temáticas que han surgido recientemente).

**Si se incorporase la responsabilidad de coordinar el intercambio de información con los órganos nacionales** en el mandato del órgano europeo, podría lograrse una mayor participación de los expertos nacionales ya presentes en los órganos nacionales.

## **Fortalecimiento del mandato y la rendición de cuentas**

**Una supervisión parlamentaria** exhaustiva aumenta aún más la prominencia y la eficacia del asesoramiento de expertos independientes, y refuerza la responsabilidad de los encargados de la formulación de políticas en lo que respecta a su aplicación.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, véase Tsebelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press; Marier, P. (2009), "The power of institutionalized learning: the uses and practices of commissions to generate policy change", *Journal of European Public Policy*, 16:8: 1204-1223.

**La experiencia reciente del grupo de expertos técnicos sobre financiación sostenible** puede servir de base para el debate sobre el órgano consultivo. Dicho grupo está ayudando a la Comisión a elaborar la taxonomía de la UE sobre la financiación sostenible, una norma de bonos verdes y metodologías para los criterios de referencia (*benchmarks*) climáticos; y sobre la divulgación de información relacionada con el clima.

## Recomendaciones

**La Ley Europea del Clima debe incluir disposiciones para un órgano asesor independiente y permanente de expertos sobre el cambio climático, en lugar de mecanismos informales para recabar aportaciones de expertos:**

- La Ley debe especificar el tipo de institución del órgano, su mandato y la forma en que se compondría y financiaría para garantizar la independencia y para asegurar la calidad del conocimiento experto.
- También debería determinar la responsabilidad del órgano ante la Comisión Europea, el Parlamento, el Consejo y los Estados miembros, así como sus relaciones con ellos. Pueden determinarse otros detalles operacionales mediante actos delegados.

**El mandato del órgano consultivo europeo de expertos independientes sobre el cambio climático debería incluir la evaluación independiente de:**

- Las propuestas de la Comisión sobre las trayectorias de las emisiones para lograr la neutralidad climática (emisiones netas-cero) (artículo 3 de la propuesta de la Comisión); y/o las propuestas sobre el nivel del presupuesto de carbono (la propuesta del Comité de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria).
- Los supuestos y modelos que sirven de base para el desarrollo de las políticas sobre cambio climático.
- La coherencia de las políticas propuestas por la Comisión (artículo 4 de la propuesta) con los objetivos de neutralidad climática y adaptación.
- Las medidas nacionales (artículo 6 de la propuesta de la Comisión).
- Los informes sobre el progreso de la UE en la aplicación de medidas de mitigación y adaptación (artículo 5 de la propuesta de la Comisión), y la preparación de recomendaciones sobre la forma de abordar las lagunas existentes.

**El objetivo principal de los exámenes independientes debería ser asegurar la alineación de las propuestas con los últimos hallazgos científicos** y con los objetivos acordados, aumentando su credibilidad y su aceptación política.

### **Definición de criterios de progreso:**

- Sería útil que el órgano definiera criterios o indicadores para evaluar los progresos de la aplicación para apoyar la labor de la Comisión y de los Estados miembros.

### **Facilitar la interacción de las partes interesadas (*stakeholders*):**

- El órgano podría ayudar a la Comisión a facilitar la interacción con los *stakeholders* y con los órganos consultivos nacionales, y a integrar sus aportaciones en el proceso de formulación de políticas.
- La Ley Europea del Clima debería encargar al órgano consultivo de expertos la elaboración de una propuesta sobre la forma en que participaría con los *stakeholders*, incluidos los órganos consultivos nacionales sobre el cambio climático, los diálogos sobre la energía y el clima, y, en el futuro, con el Pacto Europeo por el Clima.

### **Realizar análisis y evaluaciones independientes de los progresos realizados:**

- Un mandato más amplio podría incluir que el órgano consultivo realizara sus propios análisis independientes y que presentara propuestas a la Comisión sobre las trayectorias de reducción de las emisiones o los presupuestos de carbono y las políticas subyacentes, y/o que elaborara sus propias evaluaciones de los progresos logrados.
- Esto podría reforzar aún más la legitimidad y el compromiso político de la política climática de la UE. Sin embargo, requeriría una mayor dotación de recursos y una clara delimitación de las obligaciones para evitar la duplicación.

### **Independencia, experiencia y autonomía:**

- El diseño del órgano debería garantizar la independencia de los expertos individuales y de la institución en su conjunto respecto de las influencias políticas y las presiones de grupos de interés, lo cual puede lograrse mediante la selección de expertos a través de un proceso transparente y competitivo.
- Estos expertos independientes deberían poseer un alto nivel de conocimientos técnicos en las disciplinas fundamentales de la política sobre el cambio climático, incluidas la ciencia del clima, la economía, las ciencias sociales y del comportamiento, y los conocimientos sectoriales pertinentes.
- La selección de los expertos sobre la base de una convocatoria abierta podría delegarse en un comité externo, integrado por representantes de los órganos consultivos nacionales sobre el cambio climático o de los gobiernos de los Estados miembros (los primeros garantizarían una mayor independencia de la política) y de la Comisión.

- Esto último podría ayudar a atender las demandas de participación de los Estados miembros formuladas por los proponentes del modelo basado en la designación nacional.
- Sin embargo, sería importante asegurar que no se comprometa la independencia política de los expertos y del órgano consultivo en su conjunto.
- El acuerdo de financiación del órgano consultivo no debe poner en peligro la independencia del órgano, y se debe asegurar por ley que dicho órgano cuenta con financiación suficiente para hacer su trabajo.
- El mecanismo debe tener la autonomía necesaria para determinar su propio programa de trabajo (de conformidad con su mandato estatutario), y para administrar su presupuesto de manera independiente.

#### **Permanencia y tamaño:**

- El diseño de un mecanismo consultivo europeo debería garantizar la permanencia institucional.
- El tamaño del órgano debería ser lo suficientemente pequeño como para asegurar un funcionamiento eficaz y estar en consonancia con las experiencias nacionales de los Estados miembros, donde los órganos varían de cinco a 15 miembros.

#### **Secretaría e independencia presupuestaria/administrativa:**

- El órgano se beneficiaría del apoyo de una secretaría, que podría establecerse específicamente para este fin o ser acogida por una de las instituciones existentes, como la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA).
- Si la AEMA u otra institución existente acoge la secretaría, se deberían establecer disposiciones claras para preservar la independencia presupuestaria y administrativa del órgano consultivo independiente y su secretaría.
- La secretaría debería ser una unidad autónoma de reciente creación, financiada con cargo a un presupuesto específico para el órgano consultivo independiente y orientada por el propio órgano, en vez de incluirse en el programa de trabajo existente de otra institución.

#### **Requisitos para la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo:**

- La Ley Europea del Clima debe introducir un requisito estatutario para que la Comisión Europea responda de manera formal a las recomendaciones formuladas por el órgano de expertos, a fin de garantizar que sus recomendaciones se toman en consideración y se les otorgue la relevancia adecuada.

- El Parlamento y el Consejo de la UE deben introducir en la Ley la supervisión parlamentaria mediante el requisito de que los informes sobre los progresos realizados y otros elementos clave de asesoramiento del mecanismo consultivo independiente sobre el cambio climático, se presenten al Parlamento y/o al Consejo para que estos órganos los examinen y respondan a sus recomendaciones.