

# Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

## Trabajo Final de Grado

**Título:** Agenda-setting y cambio climático: un estudio de caso sobre la problematización del fenómeno climático en Cataluña.

**Autor/a:** Lamiae Al Ghacham Touimi.

**Tutor/a:** Nicolás Barbieri.

Fecha: 05 de junio de 2020.

Grado en: Ciencias Políticas y Gestión Pública

Agenda-setting y cambio climático: un estudio de caso sobre la  
problematización del fenómeno climático en Cataluña

**Sumario**

<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
1.1. <i>Presentación y justificación .....</i>	4
1.2. <i>Objetivos: generales y específicos .....</i>	5
1.3. <i>Preguntas de investigación .....</i>	6
1.4. <i>Hipótesis.....</i>	6
1.5. <i>Cataluña como caso de estudio.....</i>	6
1.6. <i>Metodología y estrategia de trabajo .....</i>	7
<b>2. Marco Teórico.....</b>	<b>8</b>
2.1. <i>El marco de las corrientes múltiples y el establecimiento de la agenda .....</i>	8
2.2. <i>Algunas investigaciones previas .....</i>	10
<b>3. Análisis y discusión.....</b>	<b>13</b>
3.1. <i>Corriente del problema .....</i>	13
3.1.1. Indicadores.....	13
3.1.2. Acontecimientos significativos .....	15
3.1.3. Retroalimentación de las políticas públicas.....	16
3.2. <i>Corriente de la política .....</i>	16
3.2.1. Fenómeno top-down y autonomía .....	16
3.2.2. Proceso negociador y debate .....	18
3.2.3. Opinión pública .....	19
3.3. <i>Corriente de las políticas públicas.....</i>	20
3.4. <i>Identificando lo(s) emprendedor/es de la política .....</i>	22

4. Consideraciones finales .....	24
5. Bibliografía.....	26
6. Apéndice .....	34
7. Anexo .....	35

## Agenda-setting y cambio climático: un estudio de caso sobre la problematización del fenómeno climático en Cataluña

### 1. Introducción

#### 1.1. Presentación y justificación

El cambio climático constituye uno de los principales retos que las sociedades modernas deben confrontar. A pesar de los masivos informes, conferencias y protestas organizadas advirtiendo sobre la situación de emergencia climática, lo cierto es que la respuesta desde las autoridades políticas ha sido lenta y en ocasiones inexistente (Keohane, 2015). No obstante, durante los últimos 25 años la humanidad ha sido testigo de dos fenómenos paradójicos. Primeramente, la creciente certeza científica sobre las causas y consecuencias del cambio climático, y seguidamente la crecida preocupación de que el problema debe ser resuelto desde una perspectiva global y regional (Bulkeley y Newell, 2015).

En la actualidad, la Comisión Europea ha instado al diseño de un nuevo modelo económico que integre la dimensión climática en sectores relevantes como la energía, industria o el transporte. Dichas iniciativas deberán progresar a nivel nacional y subestatal, reconociendo así, el papel crucial que juegan los poderes descentralizadores del Estado (Delbeke y Vis, 2016).

En este marco, el Parlamento de Catalunya desarrolló la Ley 16/2017 del cambio climático. Admitiendo la necesidad en el avance y el perfeccionamiento de las políticas públicas climáticas; la relevancia de este hecho recae en el estudio de los factores y circunstancias decisivas, que influyeron en el desarrollo de una ley de estas características. En otras palabras, si el cambio climático existe y se ha constatado que las consecuencias derivadas de este fenómeno pueden poner -y ponen- en peligro nuestra sociedad, ¿por qué las autoridades políticas no han desarrollado con anterioridad legislación de este carácter?, ¿por qué las instituciones públicas deciden actuar ahora para hacer frente a un problema que lleva manifestándose desde hace décadas?

Estos interrogantes se vinculan sobre cuándo y cómo determinadas ideas surgen y acaban convirtiéndose en problemáticas sociales y, cuándo y cómo dichas problemáticas acaban siendo plasmadas en la agenda gubernamental.

La idea de la presente investigación surge de la necesidad de comprender el origen de las políticas públicas, en una escala de tiempo determinada. El proceso inicial, des del surgimiento de las ideas y la constitución de estas en una problemática social, hasta el proceso de elaboración y negociación de la política pública, constituyen un saber fundamental. Mediante el entendimiento de los factores y elementos que incentivan la construcción y el desarrollo de la política pública, se vislumbran los agentes creadores y los intereses a los que responde determinada política pública.

La elección de la temática climática es resultado de la irrupción de dicha temática en las agendas supraestatales, nacionales y regionales. Figuradamente, las autoridades políticas deberán responder en los próximos años a la crisis de emergencia climática. Asimismo, deberán orientar recursos y desarrollar instrumentos que den respuesta a dicha problemática pública. En definitiva, las políticas climáticas se podrían convertir en ejes cruciales para el desarrollo de las sociedades modernas. Comprender el quién, el por qué y el para quién de estas políticas es fundamental para las sociedades democráticas, cuya base principal es la participación ciudadana.

### *1.2. Objetivos: generales y específicos*

El objeto del presente estudio es analizar el origen y el proceso de elaboración de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático aprobada por el Parlamento de Catalunya. En líneas generales, la intencionalidad de esta ley es reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), mitigar la vulnerabilidad y adaptar la sociedad catalana al cambio climático (Ley N° 7426, 2017).

Para ello, el análisis tiene como objetivo específico de investigación, el estudio de la construcción social de problema climático; los factores que favorecen la entrada de dicha problemática en la agenda pública; y, el proceso negociador y decisorio entre los diferentes agentes y actores implicados.

### *1.3. Preguntas de investigación*

En consonancia con los objetivos expuestos, el trabajo tratará de responder: ¿cuándo y cómo la problemática climática se constituye en una problemática social?, ¿cuándo y cómo la problemática entra en la agenda institucional?, ¿cómo se desarrolla el proceso de negociación entre los diferentes agentes implicados? y ¿cuáles son las decisiones clave que configuran la Ley 16/2017 del cambio climático?

### *1.4. Hipótesis*

Las principales hipótesis que contempla el actual trabajo se agrupan en las siguientes tres proposiciones:

- a) El cambio producido en las políticas orientadas a dar respuesta a la emergencia climática son el resultado, por una parte, de cambios internos producidos en las instituciones públicas, esto es, cambios de gobierno; y, por otra parte, por la presión ejercida desde instituciones supranacionales como la Unión Europea (UE).
- b) El aumento de la conciencia climática en la sociedad catalana facilitó la problematización de la cuestión climática.
- c) El conocimiento desarrollado sobre el cambio climático en los últimos años por la Oficina Catalana del Cambio Climático (OCCC) ha sido un activo imprescindible en la elaboración de propuestas técnicas y económicamente viables, para dar respuesta a los desafíos climáticos que enfrenta la comunidad catalana.

### *1.5. Cataluña como caso de estudio*

El presente trabajo se fundamenta en un caso de estudio. El objetivo de los casos de estudio es comprender las singularidades de un fenómeno, para conocer cómo funcionan las partes y las relaciones con el todo. De esta manera, se pretende indagar sobre los factores que explican el origen de la Ley de cambio climático que tuvo lugar en Cataluña en el año 2017. La razón de selección de la Comunidad Autónoma de Cataluña como caso de estudio, reside en los siguientes argumentos. Primeramente, y desde una mirada nacional, Catalunya, junto con Andalucía y Baleares, son las únicas que cuentan con una ley propia contra el cambio climático (Tomé, 2019). No obstante, la Ley catalana supera las políticas regionales y nacionales desarrolladas hasta la fecha de publicación, para la

mitigación del cambio climático, pues dicha ley es la única que incorpora premisas jurídicamente vinculantes, como la exigencia de presentar “presupuestos de carbono” (Ortega, 2017). En términos económicos, de las comunidades autónomas con legislación climática, Catalunya muestra un aumento superior de la estructura anual del PIB (INE, 2019). En consecuencia, la disponibilidad de recursos materiales podría facilitar la implementación de la ley.

La ambición de la ley catalana, también, se refleja a nivel internacional. Los objetivos contemplados por dicha ley son a largo plazo y vinculantes, en contraposición a la ley climática británica, donde sólo una porción de los objetivos están sujetos a obligación (Torres, 2017). Asimismo, se subraya como otro objetivo afanoso, la neutralidad de las emisiones GEI antes de 2050 (Ley No 7426, 2017). De esta manera Cataluña, se uniría a Islandia, Nueva Zelanda o Suecia, como las únicas regiones que contemplan este objetivo (Torres, 2017), convirtiéndose así, en un referente internacional, en materia climática.

#### *1.6. Metodología y estrategia de trabajo*

Las fuentes de información que se emplearon para el desarrollo del estudio fueron de carácter primario y secundario. Respecto a las fuentes secundarias, se sirvió de libros y artículos de referencia, permitiendo así elaborar una base académica sobre la política pública en cuestión. Finalmente, en lo referente a las fuentes primarias, se utilizaron documentos oficiales de la *Generalitat de Catalunya*, artículos de prensa, y se realizaron entrevistas a Fierran Civit i Martí, ponente relator de la Ley; a Jordi Terrades, ponente en el parlamento por el Partido Socialista de Cataluña; y a Salvador Samitier i Martí, director de la OCCC.

La información recopilada se agrupó en los siguientes apartados. Primeramente, se ofrece y define el marco teórico. En este se exponen los aspectos clave del *modelo de las múltiples corrientes* de Kingdon, que facilitan la enmarcación y el análisis posterior de la problemática climática. Seguidamente, se presenta una discusión y análisis que permite comprender la problemática climática, mediante la combinación del modelo de Kingdon. Los hallazgos se organizan alrededor de las tres corrientes: el problema, la política y las políticas públicas. Por último, se sintetizan los resultados y aportaciones del estudio en el apartado de conclusiones.

## 2. Marco Teórico

### 2.1. *El marco de las corrientes múltiples y el establecimiento de la agenda*

El presente análisis tomará como marco de referencia el modelo de las múltiples corrientes, en inglés, *Multiple Streams Framework (MSF)*, teorizado por J. Kingdon (1984). Dicho modelo se aplica para estudiar el surgimiento de una política pública en un momento determinado. El autor conceptualiza el proceso de la formación de la política pública bajo tres distintivas corrientes.

La *corriente de los problemas* consiste en la existencia de ciertas condiciones que son edificadas como problemáticas (Kingdon, 1984). Los *policy makers* identifican los “problemas” mediante indicadores (informes estadísticos, data disponible, etc.), comparaciones históricas o *feedbacks* de las políticas públicas preexistentes. Asimismo, los desastres naturales, accidentes o huelgas a los que el académico Kingdon (1984) agrupa bajo el nombre de *focusing events*, también son cruciales en el proceso de la “problematización” de determinado fenómeno.

Seguidamente, la *corriente de la política* comprende la celebración de elecciones, variaciones en las administraciones, rotaciones y cambios en el gobierno, y el contexto nacional. Modificaciones en cualquiera de estas áreas facilita o constriñe la acción política (Yusuf, Neill, Saint, Ash and Mahar, 2016). Por ejemplo, los cambios de gobierno pueden alterar las prioridades de la agenda política.

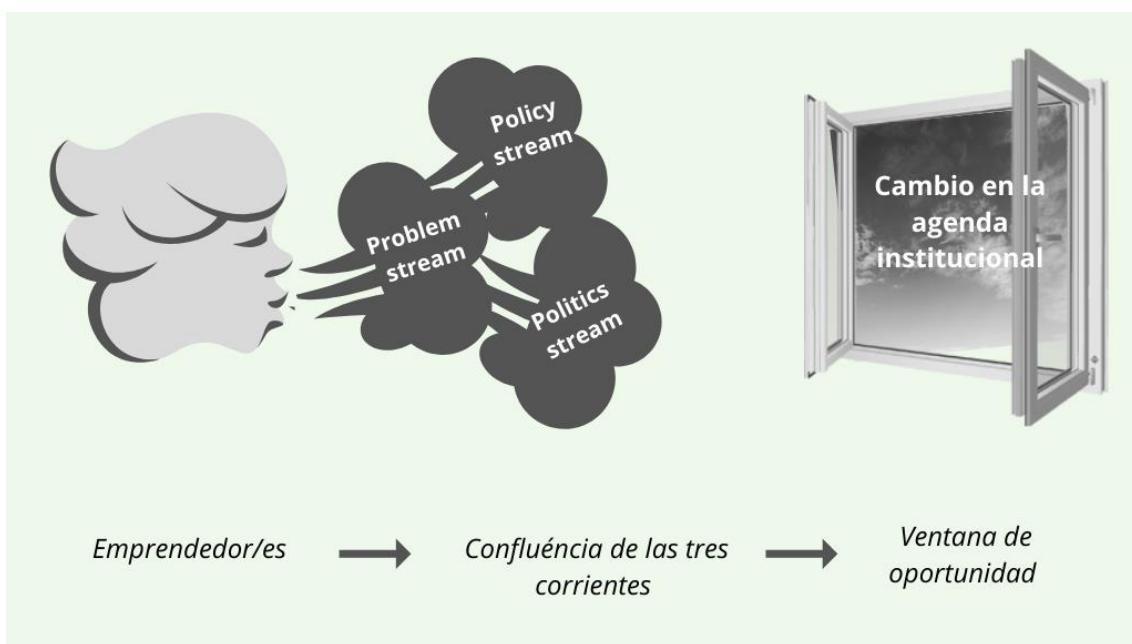
Finalmente, la *corriente de las políticas públicas* es conceptualizada como una *primaveral soup*, pues consiste en el conjunto de propuestas estratégicamente definidas orientas a dar respuesta a la problemática identificada. Dichas propuestas son creadas en comunidades científicas compuestas por especialistas. Asimismo, la viabilidad técnica y económica son criterios imprescindibles que deben reunir las proposiciones resultantes (Kingdon, 1984).

Las tres corrientes operan de manera independiente, pues cada una obedece a sus propias normas (Kingdon, 1984). La formación de la nueva política pública surge cuando la *corriente de los problemas*, la *corriente de la política* y la *corriente de las políticas públicas* confluyen entre sí. En otras palabras, la concurrencia de estos tres factores: (i) la existencia de un problema percibido por los ciudadanos, (ii) el compromiso por parte de las autoridades públicas para abordar la problemática, (iii) la existencia de una solución

viable y aceptada por la sociedad para dar respuesta a la problemática; comporta la apertura de una *ventana de oportunidad* que hace posible que una política ingrese en la agenda prioritaria (Kingdon, 1984). Los agentes del cambio que facilitan la confluencia de las tres esferas, y en última instancia, la apertura de una ventana de oportunidad, son denominados por Kingdon (1984) como *policy entrepreneurs*.

FIGURA 1.

Modelo de las múltiples corrientes y el cambio en la agenda institucional



Elaboración propia. Fuente: *Multiple Streams Framework* de Kingdon (1984)

La elección de este modelo se justifica por varios motivos. Primeramente, permite entender los acontecimientos y elementos clave que componen cada esfera por separado. Este hecho es importante, porque entre otros, permite observar porque la problemática climática constituye un elemento donde las autoridades deben focalizar su atención. Seguidamente, vislumbra las circunstancias o fuerzas que posibilitan la confluencia de descritas esferas, y en última instancia, la emergencia de determinada política pública.

## 2.2. Algunas investigaciones previas

Existen diversos estudios sobre la agenda-setting de la cuestión climática. Entre los más relevantes se destaca las aportaciones de Steffen Brunner, quién a través del modelo teórico de Kingdon (1984), trata de definir los factores explicativos que determinan el surgimiento de la nueva política de emisiones de 2007 en Alemania. El autor concluyó que la sensibilización climática nacional e internacional, durante el primer período de 2007, permitió la problematización social de la cuestión climática (*corriente de los problemas*). No obstante, el aumento de los beneficios y los precios de la industria energética dañó la imagen pública de dichas empresas. Este hecho fue determinante, pues propició la apertura de una ventana de oportunidad, para que diferentes entidades y empresas del sector energético (emprendedores de la política) configuraran una solución entorno a la problemática (corriente de las políticas públicas). Igualmente, la presidencia de Alemania en el Consejo de la Unión Europea en 2007 y la cumbre Heiligendamm G8 abrieron una ventana de oportunidad en el ámbito institucional (corriente de la política). La confluencia de estas tres circunstancias posibilitó la entrada de nuevas regulaciones climáticas en el Estado alemán.

Cabe resaltar también, la investigación de Carter y Jacobs (2013). Un estudio que combina dos marcos teóricos: *MSF* y *punctuated equilibrium* (PE). Dos modelos de agenda-setting utilizados para explicar la transformación en Reino Unido de las políticas climáticas y energía bajo el gobierno laborista. Pese a que el presente trabajo no utilice el segundo modelo descrito, pues se centra en la configuración de la agenda, y no en la observación de las cambios o continuidades en las políticas públicas; merece el esfuerzo señalar algunos de los hallazgos por lo que respecta *MSF*. Carter y Jacobs (2013) señalaron que, la apropiación de la temática climática por parte del partido Conservador liderado por David Cameron en 2007 obligó al partido laborista a marcar soluciones orientadas a suplir esta demanda (esfera de la política). Asimismo, durante el 2006, la creciente percepción del cambio climático como un problema social (esferas del problema), coincidía con el auge de propuestas desarrolladas en el ámbito de la esfera de las políticas públicas. El emprendedor de la política fue *Friends of the Earth* (organización no gubernamental ambientalista), pues puso sobre la mesa la solución: *Climate Change Bill*, una medida destinada a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> (Carter y Jacobs, 2013). Con todo, el fracaso de las políticas impulsadas por el gobierno laborista,

la definición de la solución en forma de ley y la presión política llevo al gobierno laborista a impulsar *Climate Change Bill*, como política pública.

Ambas investigaciones ejemplifican el proceso de introducción y configuración de la agenda institucional sobre la emergencia climática, mediante la confluencia de la corriente del problema, la política y las políticas públicas.

En la actualidad el modelo de *MSF* se ha aplicado en el estudio de políticas públicas en las que sólo interfiere un nivel de gobierno. A pesar de que la aplicación del *MSF* es limitado en el estudio del rol de las estructuras de gobierno multinivel, el modelo de Kingdon sigue representando un poderoso marco de estudio (Brunner, 2008).

Los estudios hasta ahora ejemplificados permiten analizar el origen y el proceso de elaboración de políticas públicas en materia climática. La siguiente tabla recoge algunos de los factores y elementos clave para cada una de las corrientes múltiples hasta ahora teorizadas en materia climática.

CUADRO 1.

Cambio climático y el marco de las corrientes múltiples

Corriente	Factores clave
<i>Problema</i>	El convencimiento de la existencia de la problemática climática, puede ser fomentado por: la existencia de indicadores, la carencia de políticas que regulen dicho fenómeno y eventos puntuales, así como el aumento de las temperaturas o los accidentes nucleares.
<i>Política</i>	La configuración del cambio climático en la agenda de la <i>alta política</i> podría haber comportado el surgimiento de un nuevo eje de discusión en el debate político. Los cambios de Gobierno o administrativos podrían fomentar los cambios institucionales en materia climática.
<i>Políticas</i>	Con la problematización climática se inicia un proceso de investigación de soluciones. Los “ <i>Think Tanks</i> ” o “ <i>Stakeholders</i> ” se destacan como los actores relevantes en la generación de datos que nutren y realzan el debate político en materia climática.

Fuente: elaboración propia.

### 3. Análisis y discusión

La Ley de Cambio Climático fue aprobada en el pleno del Parlamento de Cataluña el 27 de julio de 2017, por 122 votos a favor, ningún voto en contra y 11 abstenciones, después de un proceso de elaboración y negociación iniciado en 2012 y finalizado con la aprobación de la ley. El objetivo primario de la legislación es la reducción de emisiones GEI, que favorezcan la transición hacia un modelo económico sostenible.

¿Cómo se ha llegado hasta aquí? ¿Por qué surge la Ley de Cambio Climático en Cataluña? ¿Por qué las autoridades políticas catalanas deciden actuar ahora para hacer frente a un problema que lleva manifestándose desde hace décadas? Para ofrecer contestación a estas cuestiones, el presente aparatado de discusión combina el modelo de Kingdon con la información derivada de las entrevistas y documentos aportados. Los hallazgos se estructuran alrededor de las tres corrientes: problema, política y políticas. La discusión centra su atención en los eventos precedentes al 2012, para comprender qué acontecimientos pudieron influir en el proceso de *decision-making* de la política estudio.

#### 3.1. Corriente del problema

Kingdon (1984) argumenta que la existencia de indicadores, acontecimientos especiales y la retroalimentación entre las políticas públicas existentes, constituyen un instrumento básico para los formuladores de las políticas públicas, pues permite identificar y transformar cuestiones sociales en problemáticas públicas a resolver. El objeto presente de estudio captura gran parte de las dinámicas del marco descrito.

##### 3.1.1. Indicadores

Durante 2002-2004 expertos en diversos ámbitos, procedentes de universidades, centros de investigación y empresas ubicadas en Cataluña, analizaron desde una perspectiva pluridisciplinar, las causas y posibles impactos del cambio climático en Cataluña. Las investigaciones culminaron con la publicación del primer *Informe sobre el cambio climático en Cataluña* (2005). Sin embargo, no fue hasta la publicación del *segundo informe sobre el cambio climático en Cataluña* (2010), que se pudo contabilizar estadísticamente el impacto presente de entonces y las proyecciones futuras del fenómeno climático. El informe, utilizado por las autoridades públicas, guiaba los siguientes datos.

Las emisiones de GEI en Cataluña, que representaban el 14,0% del total español del año base (1990), crecieron un 43,2% entre el año base y el 2007 (de 40.513 a 58.059 kt CO<sub>2</sub> eq.). Seguidamente, al analizar el inventario de emisiones por sectores y contaminantes, se advierte el CO<sub>2</sub> como el principal gas responsable del efecto invernadero, con un 80,2% del total de las emisiones en Cataluña. También, las emisiones difusas<sup>1</sup> crecieron un 48,2% en el período 1990-2007. En cuanto a las emisiones directas<sup>2</sup>, que representan aproximadamente el 45% de las emisiones totales, crecieron menos, un 37,9% de (Baldasano y Soret, 2010). Por último, el informe proyectaba un aumento de las temperaturas: a finales del siglo XXI, la temperatura podría aumentar un 5°C respecto al siglo pasado (Calbó, Sánchez, Cunillera y Barrera, 2010).

Por último, el registro acumulado hasta el 2012, permitió evidenciar dos períodos clave en lo relativo a la evolución de emisiones GEI en Cataluña. Primeramente, un período de crecimiento sostenido de las emisiones GEI entre 1990-2007. Segundamente, una tendencia decreciente registrada a partir de 2007, debido a la caída de la actividad industrial y de consumo por la crisis económica de entonces (Oficina de Canvi Climàtic, 2016). No obstante, el nivel de emisiones se encontraba por encima de los estándares de la Unión Europea (véase gráfico 1).

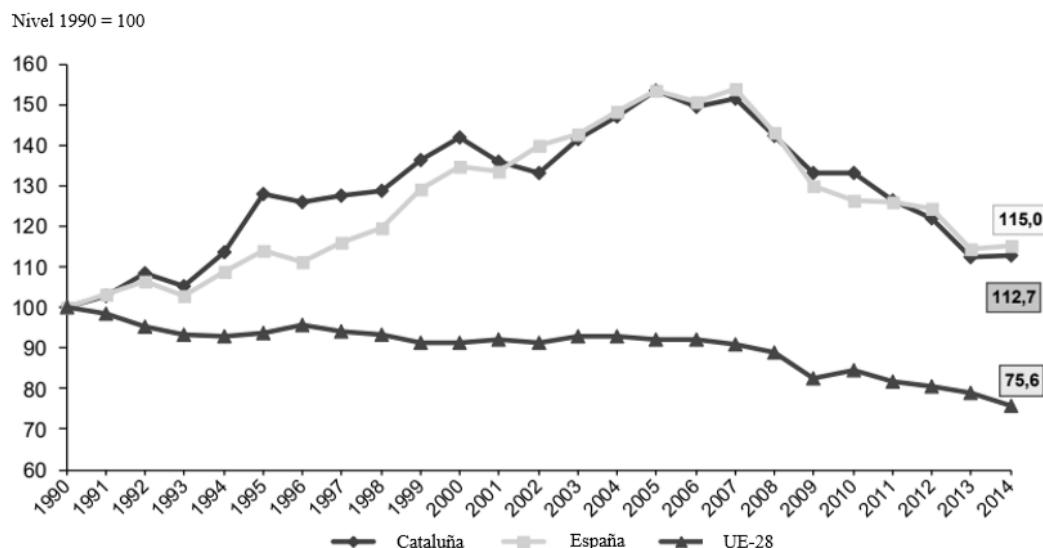
---

<sup>1</sup> Emisiones no provenientes de las instalaciones sujetas a la Directiva de comercio de derechos de emisión, así como, las emisiones de transportes, residuos, agricultura, entre otros.

<sup>2</sup> Emisiones provenientes de las instalaciones sujetas a la Directiva de comercio de derechos de emisión.

GRÁFICO 1.

Evolución de las emisiones GEI a Cataluña entre 1990-2014



Fuente: Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, 2016.

### 3.1.2. Acontecimientos significativos

En 2009 tuvo lugar en Copenhague, la Conferencia de las Partes del Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, cuyo objetivo era la renovación del Protocolo Kyoto (1997).

El fracaso de la cumbre de Copenhague el año 2009 y los intereses no siempre coincidentes entre los diversos Estados ha comportado que, en los últimos años, las políticas para tratar el cambio climático varíen de estrategia, fomentando el papel de los entes sub-estatales. En definitiva, se traslada y reparte el protagonismo que hasta ahora había adquirido el Estado en materia climática, para compartirlo con las naciones sin Estado, regiones, ayuntamientos e iniciativas ciudadanas. Algo que en la terminología de las Naciones Unidas es conocido bajo el nombre *subnations* (Generalitat de Catalunya, 2014). Este hecho, legitimó a los entes sub-estatales a reclamar sus competencias climáticas e iniciar procedimientos legislativos en esta área.

### 3.1.3. Retroalimentación de las políticas públicas

Hasta el 2012, Cataluña desarrolló diversos programas y planes para combatir la cuestión climática. No obstante, la falta de transversalidad de los proyectos en los diferentes sectores de la comunidad impidió asumir muchos de los compromisos establecidos.

Salvador Samitier, director de OCCC, expresa en la entrevista que las actuaciones administrativas desarrolladas hasta la propuesta de ley en 2012 fueron “suaves”, puesto que los planes y programas desarrollados no tenían un carácter transversal y contundente que permitiera reducir las emisiones GEI en el global de los sectores de la economía catalana.

Entre las medidas de acción climática aprobadas se destaca el *Plan marco de Mitigación del Cambio Climático en Cataluña 2008-2012*. El objetivo de dicho plan era limitar el crecimiento de las emisiones de los sectores difusos hasta un 37% más respecto al año base, como media para el período 2008-2012. La media para dicho período fue de 14,8% superior respecto a las emisiones del año base del plan (Baldasano, 2016). Con todo, las políticas gobierno hasta ahora desarrolladas no permitían reducir las emisiones demandadas.

## 3.2. Corriente de la política

Kingdon (1984) arguye que los cambios en la corriente política surgen de los cambios en el ambiente nacional, variaciones en la opinión pública, resultados electorales, cambios de gobierno, alteración en la distribución ideológica partidista en el Parlamento y campañas de presión de grupos de interés (Carter y Jacobs, 2013).

### 3.2.1. Fenómeno *top-down* y autonomía

Las presiones ejercidas por la Unión Europea sobre España en orden de cumplir los compromisos establecidos, incitó la necesidad de desarrollar el primer plan de mitigación en Cataluña, anteriormente mencionado, comportando la transferencia de competencias climáticas a los gobiernos autónomos. Así pues, los primeros planes climáticos fueron consecuencia de los acuerdos institucionales *top-down*, acuerdos configurados a nivel internacional, y concertados a nivel nacional, con escasa participación de los gobiernos regionales (Tabara, 2011).

La problemática climática entra en la agenda institucional el 11 de junio de 2012, con la emisión de una nota de prensa enunciando la voluntad del gobierno de crear una Ley de cambio climático. La propuesta fue formulada por el consejero de Territorio y Sostenibilidad de entonces, Lluís Recoder del partido *Convergència i Unió* (CiU). El objetivo es transformar Cataluña en una economía innovadora y competitiva, focalizando su atención en la reducción de las emisiones GEI y la consolidación de los objetivos generales de la Unión Europea. Sin embargo, esta repentina atención a cuestiones climáticas no se debe extraordinariamente a presiones externas y al contexto internacional del momento, sino también por una cuestión nacional.

Desde 2010-2015 Cataluña es gobernada por CiU, un partido político nacionalista catalán. El alegato nacionalista estuvo muy presente en los debates que se produjeron en el seno del parlamento catalán, y en las notas de prensa e informes que emitía el gobierno. El discurso climático doméstico que encabezó el partido podría haber sido utilizado primeramente para consolidar la legitimidad política a nivel internacional. Seguidamente, constituyó una oportunidad para reclamar a la autonomía del gobierno, y realzar la identidad nacional, puesto que las configuraciones de las políticas climáticas se hacían desde las instituciones nacionales e internacionales, abandonado la participación de los gobiernos sub-regionales. Asimismo, en la nota de prensa previamente mencionada se explicita la creación de una ley que promueva el afianzamiento del marco competencial de Cataluña en materia climática (Departamento de Territorio y Sostenibilidad, 2012).

Diversos son los motivos que podrían subyacer en la justificación de la utilización de la Ley de cambio climático, como una oportunidad de elevar la identidad nacional catalana. Entre los eventos políticos destacados entre 2010-2012 se encuentra la sentencia de Tribunal Constitucional de 2010, que declaraba inconstitucional una porción del articulado del Estatuto de Autonomía y el rechazo al pacto fiscal en Cataluña por parte de la administración central. Ambos eventos supusieron un perjuicio para “las pretensiones catalanas de declarar “preferente” la lengua catalana, tener un Poder Judicial autónomo y ampliar sus competencias fiscales” (Calvet, 2010). En definitiva, suponían aparentemente un menoscabo a la autonomía de Cataluña.

Los acontecimientos descritos se sucedieron en un contexto de inestabilidad política y económica. La inestabilidad política vino marcada por la progresiva pérdida de votos<sup>3</sup> y aumento de la competencia electoral en el bloque nacionalista por parte *Esquerra Republicana de Catalunya* (Roy, 2012). Finalmente, el debilitamiento económico vino señalado por la crisis económica<sup>4</sup> iniciada en 2007, y las políticas públicas de austeridad.

En un contexto de aparente amenaza a la autonomía de Cataluña, una potencial Ley de cambio climático novedosa y elaborada por un ente sub-estatal podría realzar la legitimidad internacional de la comunidad catalana, afianzar posición nacionalista dentro del espacio competitivo electoral, y desviar la atención de las políticas de austeridad del momento.

### 3.2.2. Proceso negociador y debate

El proceso de debate y negociación en el parlamento estuvo marcado por la cuestión nacional. Desde que se planteará en el 2012, la potencial creación de una legislación climática, se produjeron dos elecciones electorales autónomas en la región, en los años 2012 y 2015. El proceso negociador se paraliza y reinicia por cada cambio de gobierno en la administración. Asimismo, fue una ley que posteriormente el gobierno de coalición nacionalista *Junts pel Sí* recuperó.

Ferran Civit, ponente relator de la Ley de cambio climático, argumentó en la entrevista realizada para el presente estudio, que no sólo la inestabilidad política fue un obstáculo para la ley, sino también “la extensión y el carácter novedoso de la ley supuso un impedimento”, por la falta de referentes a nivel nacional, y el carácter abarcador de la Ley que debía regular diversos sectores de la economía catalana. De hecho, de acuerdo con Civit fue una de las leyes que más enmiendas recibió.

Los partidos políticos del arco parlamentario catalán recibieron positivamente la ley. De hecho, ninguno de dichos partidos presentó enmiendas de totalidad<sup>5</sup>. Sin embargo, el proceso de debate fue dilatado por intentar conciliar las posiciones y propuestas de los diferentes grupos parlamentarios. Dos fueron los ejes de debate que caracterizaron el proceso negociador: los mecanismos y herramientas propuestas, y el marco competencial

---

<sup>3</sup> Véase anexo: tablas 2, 3 y 4.

<sup>4</sup> Véase anexo: gráfico 1.

<sup>5</sup> Propuesta de terna de un proyecto de ley al Gobierno por discrepancia, abogando por la propuesta de un texto total alternativo al presentado.

de la ley. En la entrevista confeccionada para la presente investigación a Jordi Terrades, ponente relator del partido socialista, argumentó que la atención del partido se focalizó en la creación de un mecanismo de control independiente del gobierno y los presupuestos de carbón. Ambas propuestas se incluyeron en la legislación.

Por último, el Partido Popular fue el partido más disidente, no porque negará la existencia del fenómeno climático, sino porque consideraba que la ley invadía el marco de competencia estatal (Terrades, entrevista propia), de ahí la abstención en la votación final en julio de 2017.

La reducción de emisiones y el carácter transversal fueron las decisiones clave que acabaron configurando el marco legal catalán en materia climática. Cabe señalar, que dichas decisiones configuraban el horizonte de la política de la Unión Europea (Ley N° 7426, 2017).

### 3.2.3. Opinión pública

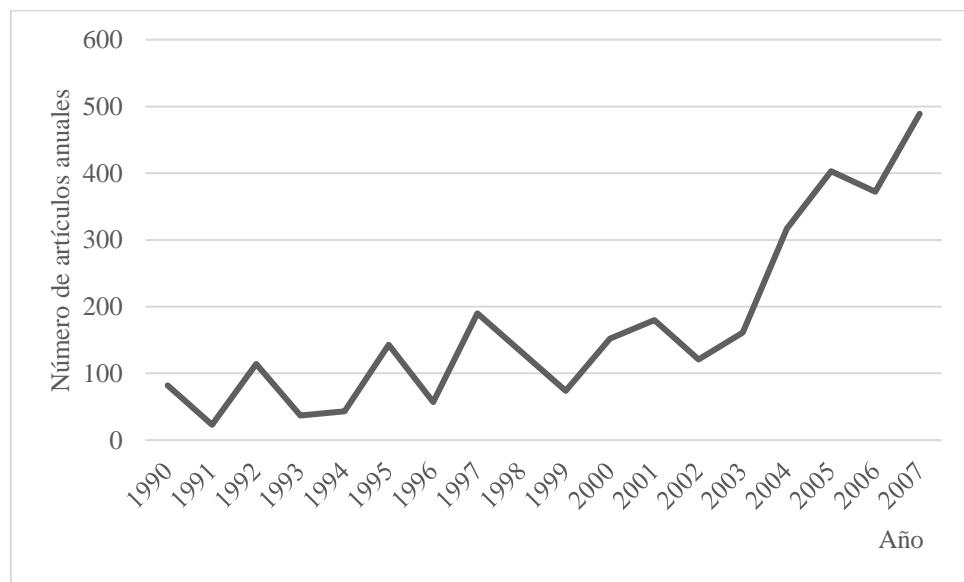
Según el modelo de Kingdon, para que se produzca un cambio institucional, la población debe estar concienciada de que determinada cuestión constituye una problemática. Un estudio publicado en 2006 por el Consejo Asesor por el Desarrollo Sostenible de la Generalitat de Cataluña permitió profundizar en las percepciones y opinión pública en materia climática. El medio ambiente constituía la tercera temática más relevante para la ciudadanía catalana. Más aún, el cambio climático se situaba como el principal problema ambiental a resolver. Finalmente, la ciudadanía catalana enfatizó la necesidad de tomar acciones, y consideraba que las actuaciones hasta ahora llevadas por el gobierno autonómico no eran suficientes (Tàbara, 2008).

Las numerosas convenciones climáticas en el marco de las Naciones Unidas, y la mediatisación de la cuestión climática, pudo haber fomentado el debate climático en la sociedad catalana a inicios del siglo XXI. Entre 1996-2010 se publicaron 6.787 artículos sobre el cambio climático en el periódico *El País*. También la atención mediática respecto a dichos artículos, pasó del 0,17% en 1996 al 0,80% en 2010 (Schmidt, Ivanova y Schäfer, 2013). Específicamente en Cataluña, el total de anual de artículos publicados por los cuatro principales diarios (*La Vanguardia*, *El periódico*, *El País* y *l'Avui*), pasó de 82 artículos noticiados en 1990 a 489 en 2007 (Tàbara, 2011).

Cabe destacar, dos cuestiones relevantes: primeramente, la crisis económica supuso un cambio de prioridades en la sociedad catalana, pues intercambió la cuestión climática por el desempleo. Seguidamente, la atención sobre cuestiones climáticas no se tradujo en acciones transformadoras de carácter social (Tàbara, 2011).

#### GRÁFICO 2.

Artículos anuales publicados sobre cambio climático entre 1990 y 2007 por los cuatro periódicos principales en Cataluña: *La Vanguardia*, *El Periódico*, *El País* y *l'Avui*



Elaboración propia. Fuente: Segundo Informe sobre Cambio Climático (2010)

#### 3.3. Corriente de las políticas públicas

Con la identificación de una problemática se inicia el proceso de búsqueda de soluciones. De la diversidad de ideas que configuren el *policy primeval soup* se seleccionará aquella técnicamente viable.

La elaboración de las potenciales soluciones al fenómeno climático se hizo primeramente a nivel técnico-administrativo de las autoridades públicas, quienes sentaron los ejes de debate de la posterior participación ciudadana en 2014. Quién introdujo la idea de la elaboración de una Ley de cambio climático fue la Oficina Catalana de Cambio Climático, un organismo gubernamental creado en 2006. Entre sus funciones se subraya

la de impulsar y coordinar en Cataluña el desarrollo normativo, las estrategias, los planes y los objetivos en materia climática sobre la base de compromisos adoptados en la Unión Europea (Generalitat de Catalunya, 2020).

Samitier enuncia en la entrevista realizada para la actual investigación, que la información acumulada sobre el fenómeno climático, y los compromisos internacionales posibilitaron el planteamiento de la elaboración de la legislación. "Hasta el momento se habían llevado actuaciones desde el punto administrativo más *soft* (planes, programas, etc.) y entonces en un momento determinado se decidió que ya se tenía suficiente conocimiento para podernos aventurar a hacer una ley" (Samitier, entrevista propia). El planteamiento se expuso en diversos escritos, baste como muestra el informe de *Estrategia Catalana de Adaptación al Cambio Climático* (2012).

Los principales organismos a destacar en la configuración de las potenciales herramientas que albergaría la ley son el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible (1998), Oficina Catalana del Cambio Climático (2006), y Comisión Interdepartamental contra el Cambio Climático (2006). La fuente de dicha información provenía, primeramente, de cuerpos internacionales como Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático; y de los organismos domésticos descritos anteriormente.

Naciones sin Estado como Escocia y Quebec; algunos Estados centroamericanos (Costa Rica, Guatemala, Honduras, México), europeos (Francia, Reino Unido, Suecia); y Oceanía (Australia y Tasmania) desarrollaron leyes similares, y por eso fueron referencia en la constitución de la Ley. A nivel nacional, solo se subrayaba el proyecto de ley no aprobado por el País Vasco, también alusivo para la venidera legislación (Generalitat de Cataluña, 2014). No obstante, Salvador Samitier afirmó que el marco de la Unión Europea y los compromisos internacionales alcanzados en el seno de las Naciones Unidas conformó el eje central de los mecanismos e instrumentos políticos propuestos.

Los objetivos definidos fueron la reducción de las emisiones GEI, disminución de la vulnerabilidad de la población, integración de las políticas sectoriales, fomento de la investigación climática, y desarrollo de mecanismos de evaluación y control (Generalitat de Catalunya, 2014). Una cuestión relevante, según Samitier, era que la ley adquiriera un carácter transversal, esto es, que se aplicará y coordinará desde los diversos sectores (político, económico, social y cultural) de la sociedad catalana.

Los instrumentos primordiales propuestos para alcanzar los objetivos fueron de carácter fiscal (instrumento fiscal que bonifique y penalice los comportamientos coherentes o no, con la ley), y económico y social (Fondo Climático, como herramienta financiera).

Las herramientas y respuestas al fenómeno climático detallados, fueron el punto de partida para la Ley catalana de cambio climático, y eje del proceso participativo iniciado entre junio y julio de 2014. Dicho proceso, no tuvo carácter vinculante, sino que significó una mera fuente de información.

### *3.4. Identificando lo(s) emprendedor/es de la política*

Los emprendedores de la política pública son “individuos o actores corporativos que intentan unir las tres corrientes” (Zahariadis, 2007) provocando así un cambio en la agenda institucional.

Para el presente caso de estudio, entre 2006-2012 la OCCC constituye el emprendedor de la Ley de Cambio Climático, pues es quién une las tres corrientes previamente descritas: identifica la insuficiente legislación hasta ahora desarrollada; subraya la presión de la Unión Europea por generar instrumentos de mitigación y adaptación efectivos, para cumplir con los compromisos internacionales de reducción de emisiones GEI; y, determina la creación de una ley transversal como solución a la problemática, que ganó apoyo entre el Gobierno de la Generalitat de entonces, en un momento de aumento de competencia electoral. La ley constituyó probablemente para CiU una oportunidad para recuperar su posición en el eje nacionalista, mediante una venidera legislación ambiciosa que potenciaría el liderazgo y autonomía de Cataluña. La confluencia de las esferas previamente descritas, abrió una ventana de oportunidad para el origen de la ley.

Una cuestión interesante del estudio presentado es la naturaleza del emprendedor. Para Kingdon, un emprendedor típico de política pública es una ONG o actores de intereses corporativos o privados (Carter y Jacobs, 2013). En el caso de la Ley de cambio climático de Cataluña, el emprendedor es un organismo gubernamental. Asimismo, el impacto del multi-gobierno en la política nacional, particularmente dentro de la Unión Europea, se encuentra sub-representado en el marco teórico de Kingdon (Brunner, 2008), considerando que, en el caso de estudio, la emergencia de las ideas se produce en el seno de la Unión Europea, impactando considerablemente en la política nacional.

Por último, el modelo de Kingdon enfatiza en “las ideas y su rol en la configuración de la agenda” (Brunner, 2008), subestimando así el impacto de los intereses y las *networks* en la política. La problemática climática es compleja y diversa, por ello las redes de conocimiento fueron determinantes en el impulso de las ideas en la corriente de las políticas públicas. Para el caso que concierne, el contacto con expertos nacionales como internacionales fue un activo determinante en la configuración de la ley.

#### 4. Consideraciones finales

A inicios del siglo XX se publicaron una serie de informes domésticos que informaban sobre la vulnerabilidad climática presente y futura de Cataluña. Empero, la Ley catalana de cambio climático se institucionaliza en la agenda política en el año 2012, como propuesta del Gobierno de la Generalitat de entonces, a cargo de CiU. El proceso negociador fue largo, dada la inestabilidad política y el carácter abarcador de la legislación. Los principales ejes de debate fueron los mecanismos de mitigación y adaptación a fijar, y el marco competencial. La reducción de emisiones y la transversalidad de la política configuraron puntos clave de la legislación climática catalana.

De acuerdo con las hipótesis planteadas al inicio del estudio, varias puntualizaciones caben hacer al respecto. Primeramente, la Ley de cambio climático fue el resultado, por una parte, de cambios de gobierno y, por otra parte, por la presión ejercida desde la Unión Europea. Seguidamente, la concienciación en la sociedad catalana facilitó la problematización de la cuestión climática, y legitimó el proceso de ley iniciado por el gobierno de la Generalitat.

El conocimiento desarrollado por la OCCC ha constituido un activo imprescindible, pues permitió la confluencia de la corriente de los problemas, la política y las políticas públicas. En otras palabras, la concurrencia de estos tres factores: (i) aumento de las emisiones GEI y la carencia del carácter transversal de las políticas existentes, (ii) las presiones de la Unión Europea y la inestabilidad política; (iii) y la existencia de soluciones técnicas y económicamente viables; comportó la apertura de una ventana de oportunidad que posibilitó el cambio en la agenda institucional.

La cuestión nacional influenció el origen y el proceso negociador de la ley. A las presiones externas e internacionales, se suma la cuestión electoral. La pérdida de votos e influencia en el eje nacionalista catalán llevó a CiU a apostar por una ley, que realzará la identidad nacional, para reforzar su posicionamiento en dicho eje. La ambición de los objetivos que contempla el proyecto legislativo permitiría situar a Catalunya en la escena internacional. Asimismo, esta estrategia fue legitimada en un contexto de aparente reticencia competencial con la administración central.

Por último, a pesar de las limitaciones del marco de las corrientes múltiples en el estudio de una política pública dentro del escenario multinivel catalán, el modelo de Kingdon, permite capturar las dinámicas generales del origen y proceso de elaboración de la Ley de cambio climático de Cataluña. A su vez, la presente investigación ha contribuido en la ampliación de los conocimientos sobre la influencia de las entidades supranacionales en la configuración de la agenda institucional.

## 5. Bibliografía

- Banco de España, (2019). “Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas (a). Porcentajes del PIB pm (c)”, *Boletín estadístico*. Disponible en: <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1310.pdf> (Accedido: 13 marzo de 2020)
- Breton, F., Llasat, M., Llasat-Botija, M., Oltra, C., Serra, A., Sala, R., Solà, R., Trujillo, A., Tàbara, D. i Tous, C. (2008). “Percepció pública i política del canvi climàtic a Catalunya”. *Documents de Recerca*. Disponible en: [http://canvi-climatic.espais.iec.cat/files/2013/07/cads\\_catala\\_14.pdf](http://canvi-climatic.espais.iec.cat/files/2013/07/cads_catala_14.pdf) (Accedido: 14 de enero de 2020)
- Brunner, S. (2008). “Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany”. *Elsevier Journals*, vol. 38, pp. 501-507. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378008000459> (Accedido: 9 de diciembre de 2019)
- Bulkeley, H y Newell, P. (2016). *Governing Climate Change (global institutions)*. 2a Edición. Reino Unido: Routledge.
- Calvet, J. (2010). “El TC avala la mayor parte del Estatut pero recorta 14 artículos”. *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20100628/53954687453/el-tc-avalala-mayor-parte-del-estatut-pero-recorta-14-articulos.html> (Accedido: 12 de marzo de 2020).

Carter, N. and Jacobs, M. (2013). “Explaining radical policy change: the case of climate change and energy policy under the British Labour government”. *ISI Journals*,

vol. 92, pp. 125-141. Disponible en:  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12046> (Accedido: 9 de diciembre 2019)

Comisión Europea. (2005). *The Kyoto Protocol*. Disponible en:  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_05\\_49](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_49)  
(Accedido: 17 de diciembre de 2020).

Delbeke, J. y Peter, V. (2016). *EU Climate Policy Explained*. Disponible en:  
[https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu\\_climate\\_policy\\_explained\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu_climate_policy_explained_en.pdf)  
(descargado: 27 de noviembre 2019).

Flyvbjerg, B. (2006). “Five Misunderstandings about case-study research”. *SAGE Journals*. Disponible en:  
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1077800405284363> (Accedido: 9 de diciembre 2019)

Generalitat de Catalunya. (2014). *Document base del procés de debat per a la redacció de la Llei Catalana del Canvi Climàtic*. Disponible en:  
[https://canviclimate.gencat.cat/web/.content/03\\_AMBITS/Llei\\_cc/docs/document\\_base\\_lc3\\_versio\\_1x.pdf](https://canviclimate.gencat.cat/web/.content/03_AMBITS/Llei_cc/docs/document_base_lc3_versio_1x.pdf) (Accedido: 13 de marzo de 2020)

Generalitat de Catalunya. (2012). Estratègia catalana d'adaptació al canvi climàtic. *Oficina catalana del canvi climàtic*. Disponible en:  
<https://canviclimate.gencat.cat/ca/ambits/adaptacio/escacc/> (Accedido: 01 de diciembre de 2020)

Generalitat de Catalunya. (2020). *Oficina Catalana del Canvi Climàtic*. Disponible en:  
[http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organisme\\_fitxa.jsp?codi=15769](http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=15769)  
(Accedido: 01 de diciembre de 2020)

Generalitat de Catalunya. (2008). *Pla marc de mitigació del canvi climàtic a Catalunya*  
2008 – 2012. Disponible en:  
[http://icaen.gencat.cat/web/.content/30\\_Plans\\_programes/31\\_PlaEnergiaCanviClimatic\\_PECAC/arxius/pla\\_marc\\_mitigacio\\_canvi\\_climatic\\_catalunya\\_2008\\_2012.pdf](http://icaen.gencat.cat/web/.content/30_Plans_programes/31_PlaEnergiaCanviClimatic_PECAC/arxius/pla_marc_mitigacio_canvi_climatic_catalunya_2008_2012.pdf) (Accedido: 20 de enero de 2020).

Generalitat de Catalunya. (2012). “El conceller Recoder anuncia que Catalunya tindrà una Llei del canvi climàtic”, *Departament de Territori i Sostenibilitat*. Nota de premsa11 de junio de 2012. Disponible en:  
<https://govern.cat/govern/docs/2012/06/11/14/18/72461b53-ce17-4887-b2dc-12c7dc043099.pdf> (Accedido: 18 de febrero de 2020)

Generalitat de Catalunya. (2017). *La llei de canvi climàtic*. Disponible en:  
[https://canviclimate.gencat.cat/ca/ambits/Llei\\_canvi\\_climate/](https://canviclimate.gencat.cat/ca/ambits/Llei_canvi_climate/) (Accedido: 12 de noviembre 2019)

Generalitat de Catalunya. (2017). *Tercer informe sobre el canvi climàtic a Catalunya*. Disponible en: <http://cads.gencat.cat/ca/detalls/detallarticle/Tercer-informe-sobre-el-canvi-climatic-a-Catalunya-00003> (Accedido: 25 de febrero de 2020)

Gobierno de España. (2020). “Sistema español de inventario”. *Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico*. Disponible:  
<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-/default.aspx> (Accedido: 20 de febrero de 2020)

- Grup d'Experts en Canvi Climàtic de Catalunya, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya, Servei Meteorològic de Catalunya, l'Oficina Catalana de Canvi Climàtic y l'Institut d'Estudis Catalans. (2010). *Segon informe sobre el canvi climàtic a Catalunya*. Disponible en: <http://cads.gencat.cat/ca/detalls/detallpublicacio/Segon-informe-sobre-el-canvi-climatic-a-Catalunya-00001> (Accedido: 02 de febrero de 2020)
- Harris, P. (2007). "Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation", *Edward Elgar Publishing*, capítulo 7. Disponible en: [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=fFtCYEvygJUC&oi=fnd&pg=PA161&dq=%22european+union%22+%22catalonia%22+%22climate+change%22+%22policy%22+%22law%22+%22regulation%22&ots=z8JrEMqtSg&sig=euGlcipUAQNzUY0tmRpQ3dCBR\\_o#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=fFtCYEvygJUC&oi=fnd&pg=PA161&dq=%22european+union%22+%22catalonia%22+%22climate+change%22+%22policy%22+%22law%22+%22regulation%22&ots=z8JrEMqtSg&sig=euGlcipUAQNzUY0tmRpQ3dCBR_o#v=onepage&q&f=false) (Accedido: 12 de marzo de 2020).
- Historia electoral. (2020). *Eleccions al Parlament de Catalunya 1980 – 2017*. Disponible en: <http://www.historiaelectoral.com/acatalunya.html> (Accedido: 13 de marzo 2020)
- Instituto Nacional de Estadística. (2019). *Contabilidad Regional de España*. Disponible en: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_Cycid=1254736167628ymenu=resultadosyidp=1254735576581#](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_Cycid=1254736167628ymenu=resultadosyidp=1254735576581#) (Accedido: 9 de diciembre 2019)
- Keohane, R. (2015). The Global Politics of Climate Change: Challenge for Political Science. Disponible en: <http://depts.washington.edu/envirpol/wp-content/uploads/2014/07/Keohane2015.pdf> (descargado: 28 de noviembre 2019).

Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2<sup>a</sup> Edición. Estados Unidos de América: Pearson.

Ley 16/2017, de 1 de agosto 2017, del Cambio Climático, Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña.

Llebot, J., Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya, Institut d'Estudis Catalans, Servei Meteorològic de Catalunya. (2005). *Informe sobre el canvi climàtic a Catalunya*. Disponible en: [http://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Publicacions/inf\\_canvi\\_climatic\\_integra.pdf](http://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Publicacions/inf_canvi_climatic_integra.pdf) (Accedido: 02 de febrero de 2020).

Meyer, L. (2019). “La ley de cambio climático: las Comunidades toman la delantera”. *Ethic*. Disponible en: <https://ethic.es/2019/10/la-ley-de-cambio-climatico-que-nunca-llega-las-comunidades-toman-la-delantera/> (Accedido: 5 diciembre 2019)

Ministerios para la Transición Ecológica. (2017). *Sistema Español de Inventario de Emisiones*. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-/datos-adicionales.aspx> (Accedido: 28 de noviembre 2019).

Naciones Unidas. (1992). *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (Accedido: 20 de noviembre de 2019)

Oficina Catalana del Canvi Climàtic. (2016). “Informe de progrés del compliment dels objectius de reducció d’emissions de gasos amb efecte d’hivernacle: Avaluació de les emissions de GEH a Catalunya, 1990-2014”, *Documents del canvi climàtic*.

Disponible en:  
[http://www.gencat.cat/mediamb/publicacions/monografies/DCC8\\_reduc\\_gasos\\_efecte\\_hivernacle\\_90\\_14.pdf](http://www.gencat.cat/mediamb/publicacions/monografies/DCC8_reduc_gasos_efecte_hivernacle_90_14.pdf) (Accedido: 15 de febrero de 2020)

Ortega, J. (2017). “La ley catalana de cambio climático: ¿qué es, cómo funciona y para qué sirve?”. *Revista contexto*. Disponible en  
<https://ctxt.es/es/20170823/Politica/14650/ley-catalunya-cambio-climatico-aprobacion.htm> (Accedido: 9 de diciembre 2019)

Parlamento de Catalunya. (2017). “Ple del Parlament”. *Diari de sessions del Parlament de Catalunya*, XI legislatura, serie P, Núm. 77, dijous 27 de juliol de 2017.  
Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/dspcp/231142.pdf>  
(Accedido: 18 de noviembre 2019)

Roy, J. (2012). “Cataluña: crisis, autonomía, independencia”. *Revista Mural Internacional*. Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/6375/4538>  
(Accedido: 18 de febrero de 2020)

Schimdt, A., Ivanova, A. y Schäfer, M. (2013). “Media Attention for Climate Change around the World: A Comparative Analysis of Newspaper Coverage in 27 Countries”, *Global Environmental Change*. Disponible en:  
<https://www.kooperation-international.de/uploads/media/Media.Attention.for.Climate.Change.pdf>  
(Accedido: 18 de marzo de 2020).

Storch, S. and Winkel, G. (2013). “Coupling climate change and forest policy: a multiple streams analysis of two German case studies”. *Elsevier Journals*, vol. 36, pp. 14-26.

Disponible

en:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1389934113000154>

(Accedido: 9 de diciembre 2019)

Tàbara, J.D. (2011). “Integrated climate governance in regions? Assessing Catalonia’s performance using the ‘climate learning ladder’”, *Springer*. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-010-0135-3> (Accedido: 24 de enero de 2020).

Tomé, B. (2019). *¿Están las Comunidades Autónomas dando respuesta a la emergencia climática?* Disponible en: <https://www.energias-renovables.com/Begona-Maria-Tome/estan-las-comunidades-autonomas-dando-respuesta-20190909> (Accedido: 29 de noviembre 2019).

Torres, M. (2017). “La Llei del canvi climàtic, entre les més ambicioses del món”. *Fundació Josep Irla*. Disponible en: [https://irla.cat/wp-content/uploads/2018/02/Eines30\\_fulldecalcul.pdf](https://irla.cat/wp-content/uploads/2018/02/Eines30_fulldecalcul.pdf) (Accedido: 9 de diciembre 2019)

Yusuf, J., Neill, K., Saint, B., Ash, I. and Mahar, K. (2016). “The sea is rising... but not onto the policy agenda: a multiple streams approach to understanding se level rise policies”. *SAGE Journals*, vol. 34, pp. 228-243. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0263774X15614457> (Accedido: 9 de diciembre 2019)

Zahariadis, N. (2007). "Ambiguity and Choice in European Public Policy. *European Union Studies Association*. Disponible en:  
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.564.1033&rep=rep1&type=pdf> (Accedido: 18 de noviembre de 2020).

## 6. Apéndice

### CUADRO 1.

#### Entrevistas

<i>Nombre y apellidos</i>	<i>Informante</i>	<i>Fecha</i>
1. Ferran Civit i Martí	Ponente relator de la Ley de cambio climático.	10/03/2020
2. Jordi Terrades	Ponente grupo parlamentario de Partido Socialista de Cataluña	05/02/2020
3. Salvador Samitier i Martí	Director de la Oficina Catalana del Cambio Climático	18/02/2020

**7. Anexo**

TABLA 1.

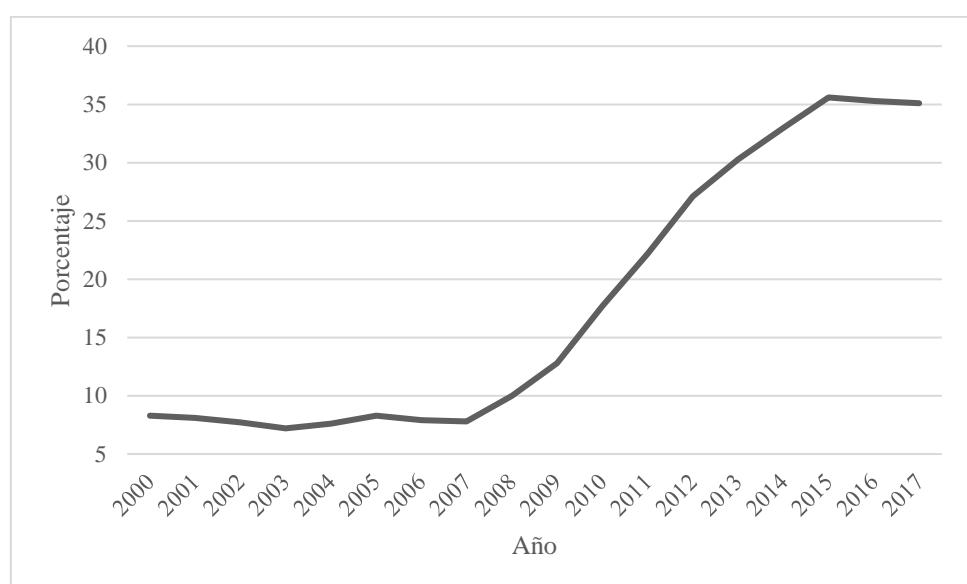
PIB a precios corrientes, estructural porcentual

	Andalucía	Baleares, Illes	Cataluña
<b>2000</b>	13,4	2,6	18,9
<b>2001</b>	13,4	2,5	18,9
<b>2002</b>	13,5	2,5	18,9
<b>2003</b>	13,7	2,5	18,9
<b>2004</b>	13,8	2,5	18,9
<b>2005</b>	13,9	2,5	18,8
<b>2006</b>	13,8	2,5	18,8
<b>2007</b>	13,8	2,5	18,8
<b>2008</b>	13,6	2,5	18,7
<b>2009</b>	13,5	2,5	18,7
<b>2010</b>	13,5	2,5	18,8
<b>2011</b>	13,5	2,5	18,7
<b>2012</b>	13,4	2,5	18,8
<b>2013</b>	13,3	2,5	18,8
<b>2014</b>	13,3	2,6	18,9
<b>2015</b>	13,4	2,6	19,0
<b>2016</b>	13,3	2,7	19,1
<b>2017</b>	13,4	2,7	19,1
<b>2018</b>	13,4	2,7	19,0

Elaboración propia. Fuente: Instituto Nacional de Estadística

GRÁFICO 1.

Evolución de la deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) en Cataluña



Elaboración propia. Fuente: Banco de España.

TABLA 2.

Elecciones autonómicas catalanas 28 de noviembre de 2010

<b>Partido político</b>	<b>Candidato/a</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje</b>
<i>Convergència i Unió</i>	Artur Mas (CDC)	1.202.830	38,44
<i>P. dels Socialistes de Catalunya</i>	José Montilla	575.233	18,38
<i>Partit Popular</i>	Alicia Sánchez Camacho	387.066	12,37
<i>Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa</i>	Joan Herrera (ICV)	230.824	7,38
<i>Esquerra Republicana de C.</i>	Joan Puigcercós	219.173	7,00
<i>Ciutadans - P. de la Ciutadania</i>	Albert Rivera	106.154	3,39
<i>Solidaritat C. per la Independència</i>	Joan Laporta (DC)	102.921	3,29
<i>Plataforma per Catalunya</i>	Josep Anglada	75.134	2,40
<i>Reagrupament Independentista</i>	Joan Carretero	39.834	1,27
<i>Escons en Blanc - Ciudadanos en Blanco</i>	Antoni Ramon	18.679	0,60
<i>Els Verds - Grup Verd Europeu</i>	Joan Oms (EVOV)	15.784	0,50
<i>P. Antitaurí contra el Maltratament Animal - Animalista</i>	Aïda Gascón	14.238	0,45

Fuente: historia electoral.

TABLA 3.

Elecciones autonómicas catalanas 25 de noviembre de 2012

<b>Partido político</b>	<b>Candidato/a</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje</b>
<i>Convergència i Unió</i>	Artur Mas (CDC)	1.116.259	30,73
<i>P. dels Socialistes de Catalunya</i>	Pere Navarro	524.707	14,44
<i>Esquerra Republicana de Catalunya - Catalunya Sí</i>	Oriol Junqueras (ERC)	498.124	13,71
<i>Partit Popular</i>	Alicia Sánchez Camacho	471.681	12,98
<i>Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra.Unida i Alternativa</i>	Joan Herrera (ICV)	359.705	9,90
<i>Ciutadans - P. de la Ciudadanía</i>	Albert Rivera	275.007	7,57
<i>Candidatura d'Unitat Popular - Alternativa d'Esquerres</i>	David Fernández (ind.)	126.435	3,48
<i>Plataforma per Catalunya</i>	Josep Anglada	60.107	1,65
<i>Solidaritat C. per la Independència</i>	Alfons López Tena	46.838	1,29
<i>Escons en Blanc</i>		28.288	0,78
<i>P.Animalista contra el Maltratament Animal</i>	Laia Jorge	20.861	0,57
<i>Pirata.cat Pirates de Catalunya</i>		18.219	0,50
<i>Unión Progreso y Democracia</i>	Ramon de Veciana	14.614	0,40

Fuente: historia electoral.

TABLA 4.

Elecciones autonómicas catalanas 27 de septiembre de 2017

<b>Partido Político</b>	<b>Candidato/a</b>	<b>Orientación</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje</b>
<i>Junts pel Sí</i>	Raül Romeva (ind.)	Proceso hacia la independencia.	1.628.714	39,59
<i>Ciutadans - P. de la Ciudadanía</i>	Inés Arrimadas	Unidad de España. Sin cambios.	736.364	17,90
<i>P. dels Socialistes de Catalunya</i>	Miquel Iceta	Unidad de España. Federalismo.	523.283	12,72
<i>Catalunya Sí que es Pot</i>	Lluís Franco Rabell (ind.)	Reforma constitucional.	367.613	8,94
<i>Partit Popular Partido Popular</i>	Xavier García Albiol	Unidad de España. Sin cambios.	349.193	8,49
<i>Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent</i>	Antonio Baños (ind.)	Proceso hacia la independencia.	337.794	8,21
<i>Unió Democràtica de Catalunya</i>	Ramon Espadaler	Nacionalista catalán, no independentista	103.293	2,51
<i>Partit Animalista contra el Maltratament Animal</i>	Anaïs Arranz	-	30.157	0,73
<i>Recortes Cero - Els Verds</i>	Jordi Martínez Rigol	Unidad de España. Sin cambios.	14.444	0,35
<i>Guanyem Catalunya Ganemos</i>	Xavier Salvadó	-	1.167	0,03
<i>Pirates de Catalunya - per decidir-ho tot</i>	Enric Pineda	Referéndum sobre la independencia	327	0,01

Fuente: historia electoral.