

TESIS DOCTORAL

(por compendio de publicaciones)

2022

EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO OBJETIVO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

DE SU AUSENCIA EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS A LA
CONFIGURACIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRADA EN
MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, CLIMA Y ENERGÍA, Y SU
CONFIRMACIÓN COMO FUNDAMENTO DEL FUTURO
INMEDIATO DE LA UNIÓN EUROPEA CON EL PACTO VERDE

ASIER GARCÍA LUPIOLA

PROGRAMA DE DOCTORADO
UNIÓN EUROPEA

Directora: CRISTINA ELÍAS MÉNDEZ
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho – UNED

Temperature rising
Climate denying
Fever is gripping
Nobody's listening
Let's confess, we did not act
with serious urgency
So open up the floodgates
to the rising seas

Midnight Oil*
"Rising Seas", *Resist*, 2022.

* Midnight Oil es una banda de rock creada a mediados de los años 70 en Sidney. Constituida en referente socio-político en su país, Australia, las letras de sus canciones y la actitud de la propia banda destacan por su compromiso con los más necesitados, los pueblos aborígenes y la defensa del medio ambiente. Rising Seas, primer single de su último disco, Resist, refleja la necesidad de una acción climática urgente y se dio a conocer intencionadamente a la par de la COP 26 celebrada en Glasgow. Vid. <https://www.youtube.com/watch?v=BWgesOsL2dA>

ÍNDICE

Abreviaturas.....	4
I. Introducción.....	5
1. Presentación.....	6
2. Planteamiento general y objetivo.....	10
3. Metodología.....	13
4. Indicios de calidad, estructura y contenido.....	16
II. Artículos que componen la tesis.....	27
1. Cinco décadas de programas europeos sobre medio ambiente. Un repaso ante la llegada del octavo programa.....	28
2. La Unión Europea en las negociaciones climáticas: ¿Referente o líder en la lucha contra el calentamiento global?.....	71
3. Energia-trantsizioa Europar Batasunean: oinarrizko arauketa, helburuen betetze-maila eta Europako Itun Berdea garatzeko proposamenak (La transición energética en la UE: normativa fundamental, grado de cumplimiento de los objetivos y propuestas para desarrollar el Pacto Verde Europeo).....	112
4. El Pacto Verde Europeo y las propuestas para su desarrollo. ¿Mayor ambición de la UE para alcanzar el desarrollo sostenible?.....	151
5. La creciente relevancia del desarrollo sostenible en las estrategias globales de la Unión Europea.....	187
III. Conclusiones.....	225
1. Recapitulación de las conclusiones de los textos que conforman la tesis...	227
2. Acontecimientos recientes a considerar para completar las conclusiones..	233
3. Reflexiones y conclusiones finales.....	243
Bibliografía.....	257

Abreviaturas

AEMA: Agencia Europea del Medio Ambiente

AUE: Acta Única Europea

BASIC: Brasil, Sudáfrica, India y China

CCEE: Comunidades Europeas

CE: Comunidad Europea

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE: Comunidad Económica Europea

CEEA: Comunidad Europea de la Energía Atómica

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

COP: Conferencia de las Partes de la CMNUCC

DOCE: Diario Oficial de la Comunidad Europea

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

EEUU: Estados Unidos

GEI: Gases de Efecto Invernadero

IPCC: Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONG: Organización No Gubernamental

PE: Parlamento Europeo

PECC: Programa Europeo sobre Cambio Climático

PIB: Producto Interior Bruto

PMA: Programa de Acción sobre Medio Ambiente

PVE: Pacto Verde Europeo

RECDE: Régimen Europeo de Derechos de Emisión

UE: Unión Europea

TCE: Tratado de la Comunidad Europea

TFUE: Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

1. Presentación.....	6
2. Planteamiento general y objetivo.....	10
3. Metodología.....	13
4. Indicios de calidad, estructura y contenido	16
4.1. Indicios de calidad e impacto.....	17
4.2. Estructura y contenido.....	22

1. PRESENTACIÓN

La presente tesis doctoral es el resultado del proceso de formación e investigación que inicié en noviembre de 2006, cuando me matriculé en el anterior programa de doctorado Unión Europea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Considero conveniente describir brevemente el camino que me ha llevado hasta aquí, partiendo incluso de más atrás, de modo que sirva de explicación de las razones de la elección del tema investigado y que se desarrolla en los textos que conforman la tesis.

Mi interés por la Unión Europea (UE) surgió a mediados de los años 90, en el tercer año académico de la licenciatura en Derecho que realicé en la Universidad de Deusto. La asignatura Derecho Comunitario Europeo, impartida por la profesora Beatriz Pérez de las Heras, me atrajo notablemente y me llevó a profundizar en la materia. De este modo, al finalizar la licenciatura cursé el máster en Estudios Europeos, dirigido por la propia profesora Pérez de las Heras, donde me inicié en las labores de investigación. Impulsado por quien fue mi tutor, Iñigo Bullain López, comencé a publicar los resultados de lo que sería mi primera línea de investigación: el sistema institucional y legislativo de la UE.

Durante el bienio académico 1997-1999 cursé mi primer programa de doctorado, que sigue vigente actualmente bajo la denominación Estudios Internacionales, en la Universidad del País Vasco (UPV-EHU). Tuve el honor de que el entonces director del programa, Francisco Aldecoa Luzárraga, quien también coordinaba el Título de Especialista Universitario en Relaciones Internacionales que realicé seguidamente, fuese mi director de tesis, en la que analicé el procedimiento legislativo conocido como codecisión. En marzo de 2004 la defendí y obtuve así el grado de Doctor.

Mientras realizaba los cursos de doctorado, en 1998 accedí a una plaza de profesor asociado (antigua figura) en la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Bilbao, actualmente integrada en la Facultad de Economía y Empresa de la UPV-EHU. Tan sólo dos años académicos después se me ofreció la posibilidad de crear y ofertar una asignatura sobre la UE en el Título en

Ciencias Humanas de las Aulas de la Experiencia de Bizkaia, pudiendo cumplir así mi deseo de impartir docencia sobre la integración europea. Poco después, ante la jubilación prevista de una compañera, se me presentó la oportunidad de cambiar de área de conocimiento para impartir una asignatura sobre economía mundial contemporánea, que si bien se alejaba del Derecho, en cambio se acercaba al ámbito de las relaciones internacionales, campo que me atraía enormemente. Para prepararme adecuadamente, entre 2002 y 2004 realicé tres cursos del programa Formación Permanente del Profesorado ofertados por la UNED, sobre desarrollo económico, economía internacional y economía de la UE. La experiencia con el sistema formativo a distancia de la UNED fue gratamente satisfactoria.

Tras la defensa de la tesis doctoral, tuve la suerte de que el profesor Kepa Sodupe Corcuera, quien acababa de organizar la Cátedra de Estudios Internacionales de la UPV-EHU, me ofreciese colaborar en la misma desarrollando la línea de investigación arriba mencionada. Fruto de dicha colaboración fueron diversas publicaciones, así como el acceso a otros ámbitos y materias en el seno de la investigación en torno a la UE. Surgió así mi interés por profundizar mi formación en la UE al máximo nivel, y la satisfactoria experiencia previa me hizo volver a la UNED. De este modo, como se ha mencionado al comienzo, en noviembre de 2006 me matriculé y cursé el anterior programa de doctorado Unión Europea (RD 778/1998), dirigido por la profesora Antonia Calvo Hornero, quien me tutorizó en la elaboración de la tesina de investigación con la que obtuve la suficiencia investigadora y el correspondiente DEA en 2009¹. La elaboración de dicha tesina supuso la activación de mi segunda línea de investigación, referida al objetivo de desarrollo sostenible en el seno del proceso de integración europea, y me permitió elaborar y publicar diferentes textos².

¹ La tesina de investigación llevó por título el siguiente: *La importancia económica del medio ambiente en el proceso de integración europea. De los inicios de la política común medioambiental al papel de la Unión Europea ante las consecuencias económicas del cambio climático*.

² Fueron tres los artículos en cuestión: "La política medioambiental de la Unión Europea ante el cambio climático", *Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica del Derecho Ambiental*, núm. 18, 2009; "Kopenhageko Klima Aldaketari buruzko Konferentzia: helburua Mexikon lortu behar da", *Uztaro - Gizarte zientzien aldizkaria*, núm. 73, 2010, pp. 23-37; "La Unión Europea en la

A partir de ese momento, me centré en consolidar mi estabilidad profesional, para lo que necesitaba aumentar los correspondientes méritos de investigación necesarios y, tras acceder en 2010 a mi actual plaza de profesor agregado (figura del Sistema Universitario Vasco idéntica a la de profesor contratado doctor), continué desarrollando la línea de investigación iniciada en el seno del programa de doctorado de la UNED. La obtención de dos ayudas a la investigación³, me facilitó desarrollar una labor que tuvo frutos en forma de numerosas publicaciones lo que, por contra, supuso que la redacción de la tesis fuese quedando al margen⁴.

La asunción sucesiva de varios cargos académicos (secretario de Departamento, subdirector de Escuela Universitaria y director de Departamento) influyó negativamente en mi labor investigadora, que se vio reducida de manera significativa en 2014 y 2015, y acabó por dejarme sin plazo para finalizar la tesis doctoral que, según la anterior normativa (RD 778/1998), debía haber sido defendida a más tardar en febrero de 2016. No obstante, el hecho de haber perdido dicha oportunidad, me sirvió de acicate para retomar la actividad iniciada en la UNED y dos nuevas ayudas a la investigación me posibilitaron seguir publicando los resultados de la misma⁵. En cuanto a la temática abordada,

Conferencia sobre cambio climático de Copenhague: lucha frustrada a favor de un texto jurídicamente vinculante”, *Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica del Derecho Ambiental*, núm. 21, 2010.

³ En 2010 obtuve el accésit del IX Premio de Investigación del Consejo Vasco del Movimiento Europeo (Eurobasque), que supuso la publicación del capítulo “La lucha contra el cambio climático en la nueva Estrategia Europa 2020: la UE lidera la acción global”, en Eurobasque (editor), *La nueva Estrategia Europa 2020: una apuesta clave para la UE en el s. XXI*, Vitoria-Gasteiz, 2011, pp. 67-122. En 2011 la UPV-EHU financió el siguiente proyecto del que fui IP: *Novedades en la Política Medioambiental Europea: fundamentos del Séptimo Programa Marco sobre Medio Ambiente* (referencia NUPV11/14).

⁴ Gracias a las ayudas citadas pude publicar los siguientes dos artículos: “Novedades en la política europea de medio ambiente. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la Estrategia Europa 2020”, *Unión Europea Aranzadi*, vol. 38, núm. 6, 2011, pp. 45-53; “El Derecho Ambiental Europeo: evolución y desarrollo de los fundamentos de la legislación sobre medio ambiente”, *CEF-Legal. Revista Práctica de Derecho*, núm. 146, 2013, pp. 131-172. También dirigí la edición del libro *Fundamentos de la Política Europea de Medio Ambiente. Protección de la biodiversidad, lucha contra el cambio climático, foros sobre desarrollo sostenible*, Servicio Editorial de la UPV-EHU, Leioa (Bizkaia), 2013.

⁵ En 2016 la UPV-EHU financió el siguiente proyecto del que fui IP: *Políticas y acciones europeas en materia de medio ambiente, cambio climático y energía* (referencia NUPV16/04). En 2019 obtuve el accésit del XVIII Premio de Investigación de Eurobasque, que supuso la publicación del capítulo “El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: política medioambiental, política energética y acción climática”, en Eurobasque (editor), *Sostenibilidad de la Europa del siglo XXI: económica, ambiental y social*, Dykinson, Madrid, 2020, pp. 225-260.

inicialmente me centré en el análisis de la política medioambiental y la acción climática de la UE; posteriormente, dada su relevancia en ambas materias, abordé también la política energética europea⁶.

El periodo de baja en el que me encontré buena parte de 2019 por una grave lesión me dio la oportunidad de pensar calmadamente en torno a la labor investigadora que quería desarrollar. El resultado de dicha reflexión fue optar por lo que más me atraía, que era finalizar el proyecto iniciado en la UNED en 2006, de modo que acabé matriculándome en el nuevo programa de doctorado Unión Europea (RD 99/2011). Durante los años académicos 2019/2020 y 2020/2021 cursé los módulos de formación complementaria correspondientes, lo que me impulsó a seguir investigando y publicando⁷ y a concretar el objeto de estudio que quería desarrollar con la tesis doctoral.

En definitiva, la actividad formativa e investigadora que se inició en la UNED hace dieciséis años es el origen y fundamento a partir del que surge el trabajo desarrollado específicamente durante los últimos dos años y que concluye en la presente tesis doctoral.

Deseo dar encarecidamente las gracias a la profesora Cristina Elías Méndez por toda la labor de apoyo realizada desde el primer momento, solventando las dudas iniciales que tenía para matricularme en el programa, aceptando ser mi directora e informándome en torno a la posibilidad de realizar la tesis por compendio (modalidad que decidí trabajar finalmente), así como por la labor de tutorización, asesoramiento y seguimiento llevada a cabo. Gracias

⁶ Gracias a las ayudas citadas pude publicar los siguientes cinco artículos: “El papel de la UE en la consecución de un acuerdo sustitutivo del Protocolo de Kioto: de Bali a París”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 68, 2016, pp. 33-49; “Europako Ingurumen Zuzenbidearen oinarrien eta printzipioen eboluzioa eta egungo egoera: Tratatuak, ekintza-programak eta estrategiak”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 108, 2017, pp. 355-382; “Klimari buruzko negoziazioak, Kiotoko Protokoloa ordezkatzeko duen akordio baterako: Kopenhageko porrotetik Parisko Akordiora”, núm. 103, 2017, pp. 5-25; “Los retos de la seguridad energética y el cambio climático: hacia una economía europea sostenible”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 60, 2019, pp. 305-339; “Energia-trantsizioa Europar Batasunean: oinarritzko arauketa, helburuen betetze-maila eta Europako Itun Berdea garatzeko proposamenak”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 114, 2019, pp. 349-380.

⁷ Se trata de los siguientes dos artículos: “La normativa europea sobre energía y su vinculación con el derecho ambiental en pos del desarrollo sostenible: su progresiva relevancia hasta el actual paquete legislativo energía limpia”, *CEF-Legal. Revista Práctica de Derecho*, núm. 231, 2020, pp. 41-76; “Normativa para el desarrollo sostenible: los paquetes legislativos economía circular y energía limpia”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 50, 2020, pp. 282-307.

también al profesor Carlos Vidal Prado, actual coordinador del programa de doctorado, por toda la información y documentación facilitada para completar los módulos formativos y las actividades de difusión e intercambio de la investigación, cuyo aprovechamiento puede apreciarse en la presente tesis. Para finalizar, gracias al personal de la Biblioteca de la UNED por los interesantes módulos ofertados y la atención prestada al conjunto de doctorandos, y al personal de la EIDUNED por las aclaraciones a las cuestiones y dudas planteadas durante este tiempo.

2. PLANTEAMIENTO GENERAL Y OBJETIVO

En la actualidad, una de las mayores preocupaciones de la sociedad es la protección del medio ambiente, más aún ante la relevancia de los efectos del cambio climático. Por ello, la necesidad de conjugar la defensa ambiental con el crecimiento económico convierten el desarrollo sostenible en uno de los retos principales en el plano internacional. El concepto incluye la perspectiva social, de modo que por desarrollo sostenible se entiende aquel desarrollo que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades⁸.

El texto legal que regula los fundamentos del proceso de integración europea recoge como objetivo de la misma el desarrollo sostenible, lo que convierte a la UE en la única economía del planeta donde dicho objetivo es declarado principio constitucional. En efecto, el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la UE “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”.

⁸ Así fue definido en el seno de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Recuperado de:
<https://sustainabledevelopment/un/org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

Ahora bien, se trata de una cuestión que no fue recogida en los Tratados originarios y no fue hasta la década de 1970 cuando las entonces Comunidades Europeas comenzaron a desarrollar las bases por las que a partir de la siguiente década se iría configurando una política medioambiental que trata de aunar la protección del medio ambiente con el desarrollo y el crecimiento económicos. Las modificaciones y reformas habidas en los Tratados, así como los diferentes programas, planes y estrategias que han establecido las pautas para desarrollar la normativa en esta materia, han favorecido una evolución por la que se ha llegado a la determinación del desarrollo sostenible como objetivo de la UE, no únicamente de la concreta política de medio ambiente, avance que se considera como uno de los grandes logros del proceso de integración europea.

Más reciente es la actividad desarrollada por la UE en la lucha contra el cambio climático. Sus propuestas ante las evidencias del calentamiento global del planeta han tenido como objetivo tratar de limitar las consecuencias que dicho fenómeno genera sobre los seres humanos, el medio ambiente y la economía. Además, la lucha contra el cambio climático, tendente a la consecución de un desarrollo sostenible, es un elemento fundamental de la política europea de medio ambiente y constituye un referente básico de la actividad de la UE, tanto dentro como fuera del territorio europeo. Lo cierto es que la estrategia europea en esta materia tiene su fundamento en la actividad que la UE ha desarrollado en los últimos años con el fin de lograr el cambio a una economía más segura, sostenible y con un bajo nivel de emisiones de gases de efecto invernadero.

Como la estrategia en materia climática, la política energética no ha sido impulsada de manera relevante por la UE sino a partir del año 2000. Como la medioambiental, no fue recogida como política independiente en los Tratados fundacionales –a pesar de que dos de ellos se situaban en el ámbito energético– y su desarrollo quedó marginado al tratarse de una materia que los países consideran estratégica y de interés nacional. El impulso para su determinación como política ha tenido lugar por los indudables aspectos ambientales recogidos en la misma y, específicamente, porque se ha ido concibiendo como parte importante para el logro de la sostenibilidad. Es más, dado que las necesidades

energéticas de los países más desarrollados son causantes de la mayor parte de las emisiones que están detrás del calentamiento global, la UE ha asumido que su estrategia de lucha contra el cambio climático debe tomar en consideración una adecuada estructuración de la política energética, que sirva tanto para atender la seguridad del suministro como para hacer frente a las consecuencias del cambio climático.

El Tratado de Lisboa de 2007 y la Estrategia Europa 2020, cuyo objetivo consistía en recuperar la senda del crecimiento tras la crisis estallada en 2008, consagraron la política energética como herramienta clave de la protección medioambiental y de la lucha contra el cambio climático, al tiempo que dicha estrategia adoptaba una visión de conjunto de los tres elementos para la consecución del desarrollo sostenible. De este modo, la UE desarrolla en la actualidad una política integrada en materia de energía y medio ambiente a la que suma además la acción climática, lo que ha supuesto que la relación e interdependencia entre dichos ámbitos se haya traducido en una necesaria simbiosis regulatoria. Siguiendo esa vía, el Marco clima y energía 2030 estableció las bases a partir de las cuales la UE miraba al futuro en esta materia, estructurando un ámbito de actuación conjunto para las políticas en materia de clima y energía, y ofreciendo así una importante herramienta para la protección medioambiental, la transición energética y el logro del desarrollo sostenible.

Consecuencia de toda esa evolución son las herramientas adoptadas durante los últimos años para desarrollar las acciones con el mayor grado de eficacia posible para la consecución del citado objetivo, como son la Unión de la Energía, la acción climática internacional que ha dado como resultado el Acuerdo de París, la estrategia de economía circular y el paquete legislativo “energía limpia”, todo ello con miras a que en 2050 la UE sea climáticamente neutra. El colofón a todo este proceso es el Pacto Verde Europeo (PVE), una estrategia global para el crecimiento de Europa que supone un cambio sistémico de modelo hacia una economía y sociedad sostenibles. Precisamente, la crisis económica derivada de la pandemia del COVID19 ha conllevado la asunción de la idea referida a que la salida a la misma debe fundamentarse necesariamente en avanzar hacia el logro del desarrollo sostenible.

Siguiendo el planteamiento descrito, la investigación que se plasma en los textos que conforman la presente tesis, ha tenido por objeto analizar la actividad que la UE despliega para establecer las bases con las que alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible. Con ese fin, la labor de estudio y análisis ha tomado en consideración los antecedentes y la evolución habida, ha examinado los fundamentos normativos vigentes en cada momento hasta los actuales, así como los planes y estrategias que los configuran para su desarrollo legislativo, y ha estudiado los instrumentos más novedosos que determinan el camino que seguirá la UE. Todo ello permite tener una visión de conjunto con la que poder deducir y concluir: los aciertos y errores que el proceso de integración europea ha tenido en el desarrollo de la política medioambiental y la acción climática; la relevancia que ha ido adquiriendo la política energética como herramienta eficaz para la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos; y el camino que ha tomado la UE, superando obstáculos externos e internos, para estructurar de cara a futuro su crecimiento económico de modo sostenible.

3. METODOLOGÍA

El Reglamento Regulador de los Estudios de Doctorado y de las Escuelas de Doctorado de la UNED recoge la posibilidad de realizar la tesis doctoral en la modalidad de tesis por compendio de publicaciones. Se trata de una opción que se adecúa al tipo de investigación que ya me encontraba realizando, que incentiva la publicación de los resultados de la misma, y que favorece por ello la consolidación de la carrera académica, razones que me han llevado a desarrollar esta modalidad de tesis. La Escuela Internacional de Doctorado de la UNED (EIDUNED) adoptó en 2017 la normativa que la regula⁹. Cumpliendo con lo recogido en la misma, la presente tesis se encuentra constituida por cinco artículos científicos publicados en otras tantas revistas académicas que se

⁹ Documento aprobado por el Comité de Dirección de la EIDUNED, en su reunión de 16 de enero de 2017, y por la Comisión de Investigación y Doctorado de la UNED, con fecha 21 de febrero de 2017, accesible desde el sitio "Tesis Doctorales" de la página web de la EIDUNED, http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,37118478&_dad=portal&_schema=PORTAL

encuentran en los listados (índices de impacto) y bases de datos tomados en consideración por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI). Para los cinco artículos se ha utilizado la misma metodología, de ahí que lo que respecta a la misma se pueda describir tomando como referencia el conjunto de la actividad investigadora y del análisis que ha dado como resultado los textos que conforman la tesis.

En ese sentido y de modo general, puede decirse que el análisis llevado a cabo es tanto descriptivo como explicativo, al tiempo que también es retrospectivo y prospectivo. No obstante, lo cierto es que puede considerarse que tiene rasgos de varios de los tipos de tesis que según Cortes y Álvarez pueden elaborarse en el área jurídica¹⁰. Indudablemente, tiene características propias de dos de ellos. Por un lado, de una tesis histórica-jurídica, puesto que hace un seguimiento de las políticas europeas de medio ambiente y energía, así como de la acción climática, desde sus orígenes como planes y estrategias, pasando por su desarrollo normativo y sus reformas y actualizaciones hasta lo vigente hoy día. Por otro lado, son también evidentes las características de una tesis jurídico-descriptiva, por cuanto que analiza los tres ámbitos citados en sus diversos aspectos, mostrando sus fundamentos, características y desarrollo.

Ahora bien, también es posible apreciar rasgos de otros tipos de tesis. En efecto, son evidentes las características propias de una tesis jurídico-exploratoria porque puede servir de base para investigaciones más profundas, tanto de cada una de las tres cuestiones temáticas como de otras que tengan relación con las mismas. Finalmente, se observan particularidades que corresponden a una tesis jurídico-propositiva así como a una tesis jurídico-proyectiva, por cuanto que evalúa posibles fallos para proponer reformas que, en todo caso, sirven para fundamentar hipótesis de futuro en lo que respecta al objetivo de desarrollo sostenible de la UE.

En todo caso, resulta evidente que se trata de un trabajo de investigación que quedaría englobado entre los que Chípuli y García denominan estudios

¹⁰ Cortés González, J. y Álvarez Cisneros, S. C. (2017), *Manual de Redacción de Tesis Jurídicas*. México, Amate, pp. 72-85.

jurídico-doctrinales¹¹. Ello es así porque se trata de un análisis profundo sustentado en la doctrina especializada en la materia y en la normativa europea correspondiente, incluyendo tanto la legislación propiamente dicha, como planes, estrategias y programas que definen y determinan el concreto desarrollo legislativo de dicha materia en el contexto de la UE.

Los ámbitos que abarca el conjunto del análisis plasmado en los cinco artículos son tres. En primer lugar, se estudia la configuración y evolución de los ámbitos principales para el logro del desarrollo sostenible en Europa –la política medioambiental y la lucha contra el cambio climático, principalmente, pero también la política energética–, lo que permite concluir la existencia de una progresiva relación entre los tres. En segundo lugar, se afronta el análisis del Derecho europeo en vigor, en lo que se refiere al objetivo de desarrollo sostenible, así como los planes y estrategias que fijan las directrices para el desarrollo de la normativa de los tres ámbitos citados, y de las demás políticas en cuanto que deben contemplar la sostenibilidad, lo que posibilita obtener la visión de la situación de facto hoy día. En tercer lugar, el estudio de las novedades habidas en los últimos años permite concluir la dirección que está adoptando la UE para afrontar los retos concretos que el desarrollo sostenible plantea para las próximas décadas.

Como se ve, la investigación llevada a cabo es principalmente cualitativa, pues se ha buscado y obtenido la información necesaria para lograr la comprensión adecuada del fenómeno objeto de análisis. Para ello se ha recurrido tanto a fuentes primarias como secundarias: por un lado, textos jurídicos propios de la UE, así como documentos oficiales que al respecto hayan elaborado las instituciones europeas; por otro, escritos de la doctrina especializada en la temática objeto de estudio, así como informes de organismos y entidades relevantes en este ámbito. Tomando como referencia las técnicas de investigación expuestas por Croda y Abad¹², se han aplicado las técnicas de

¹¹ Chípuli Castillo, A. M. y García Flores, A. J. (2014), "Manual metodológico para la licenciatura en Derecho". En Hernández Rodríguez, C. (coordinador), *Manual para la elaboración de tesis profesional para licenciatura*. México, Editorial Universidad de Xalapa, pp. 234-270.

¹² Croda Marini, J. R. y Abad Espíndola, E. (2016), "Modelos de investigación cualitativa y cuantitativa y su aplicación en el estudio del Derecho", *Universita Ciencia. Revista electrónica de investigación de la Universidad de Xalapa*, núm. 12, pp. 13-24.

análisis documental y del discurso. Es cierto que diferentes fuentes son comunes a varios textos, aunque no siempre se ha recurrido a la misma información. Por ello, al margen de la bibliografía propia que se recoge al final de cada texto, se ha añadido al final de la tesis un anexo bibliográfico global que contiene un listado único del conjunto de las referencias y fuentes documentales utilizadas.

Para finalizar con lo que respecta al tipo de investigación desarrollada, debe añadirse que el tercer ámbito de estudio descrito requiere la toma en consideración de mediciones y cálculos, referidos al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en las diferentes políticas analizadas. Por ello, también ha sido necesaria cierta investigación cuantitativa, si bien de manera indirecta, recurriendo a los informes de las instituciones europeas, a otros documentos oficiales de la UE que recogen los resultados buscados y a Eurostat, al objeto de consultar las diferentes mediciones y datos estadísticos.

A modo de resumen, cabe decir que el modelo de investigación seguido tiene una base metodológica principalmente cualitativa, si bien con cierto apoyo de técnicas cuantitativas.

4. INDICIOS DE CALIDAD, ESTRUCTURA Y CONTENIDO

Los artículos que componen la presente tesis son cinco, publicados entre agosto de 2021 y octubre de 2022. Tres lo han sido en revistas de derecho internacional y derecho europeo, mientras que los otros dos en revistas de derecho administrativo y ambiental, si bien en ambas son comunes los textos que abordan temáticas directamente relacionadas con la UE.

A continuación, se presentan los indicios de calidad e impacto de los textos, a partir de la información obtenida en Dialnet Métricas (tomando en cuenta una ventana temporal de tres años), Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades (RESH) y Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE), así como otros relevantes datos. Tras ello, se presentan brevemente los textos y se explica el orden en que han sido recogidos.

Artículo 2: La Unión Europea en las negociaciones climáticas: ¿Referente o líder en la lucha contra el calentamiento global?

<ul style="list-style-type: none"> - <i>Revista Española de Derecho Internacional</i>, vol. 74, núm. 2, pp. 181-220 - Editor: Marcial Pons y AEDIPRI (Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales) - Lugar y fecha de publicación: Madrid, octubre de 2022 - ISSN: 0034-9380; E-ISSN: 2387-1253 - DOI: http://dx.doi.org/10.17103/redi.74.2.2022.1b.03 	
Dialnet Métricas:	- Impacto en 2021 (no hay dato de 2022): 0,54 (71 citas)
	- posición en Derecho: 21 de 355, C1
	- posición en Derecho Internacional: 2 de 31, C1
	- Impacto en 2020: 0,66 (74 citas)
	- posición en Derecho: 14 de 357, C1
	- posición en Derecho Internacional: 2 de 31, C1
	- Impacto en 2029: 0,73 (73 citas)
	- posición en Derecho: 8 de 353, C1
	- posición en Derecho Internacional: 2 de 30, C1
RESH:	<ul style="list-style-type: none"> - cumple 16 de los 18 criterios CNEAI - cumple 19 de los 22 criterios ANECA - cumple 32 de los 33 criterios Latindex
DICE:	<ul style="list-style-type: none"> - categoría DICE C - valoración de la difusión internacional: 9 - revisión anónima por evaluadores externos - categoría ANEP A - categoría CARHUS A
Otros datos relevantes:	<ul style="list-style-type: none"> - Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Ciencias Sociales: D - Categoría CARHUS+: Grupo B - Matriz de Información para el Análisis de Revistas, índice ICDS: 6.5 - Bases de datos que la recogen: Dialnet, Dulcinea, CSIC, Google Scholar, IFLP, IPSA, ISOC, PIO, RAS, Sumaris, CBUC, Ulrichs, vLex, HeinOnLine, Jstor, ERIHPlus. - Índice H5 según Google Scholar Metrics 2017-2021: 11 (mediana 14). - Sello de calidad FECYT.

Artículo 3: Energia-trantsizioa Europar Batasunean: oinarrizko arauketa, helburuen betetze-maila eta Europako Itun Berdea garatzeko proposamenak

<ul style="list-style-type: none"> - <i>Revista Vasca de Administración Pública</i>, núm. 120 (mayo-agosto), pp. 377-406. - Editor: Instituto Vasco de Administración Pública - Lugar y fecha de publicación: Vitoria-Gasteiz, agosto de 2021 - ISSN: 0211-9560 - DOI: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.120.2021.12 	
Dialnet Métricas:	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto en 2021: 0,19 (34 citas) - posición en Derecho: 127 de 355, C2 - posición en Derecho Administrativo: 17 de 37, C2
	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto en 2020: 0,22 (39 citas) - posición en Derecho: 99 de 357, C2 - posición en Derecho Administrativo: 16 de 37, C2
	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto en 2019: 0,28 (82 citas) - posición en Derecho: 65 de 353, C1 - posición en Derecho Administrativo: 9 de 37, C1
RESH:	<ul style="list-style-type: none"> - cumple 13 de los 18 criterios CNEAI, - cumple 16 de los 22 criterios ANECA, - cumple 33 de los 33 criterios Latindex.
DICE:	<ul style="list-style-type: none"> - categoría DICE C; - valoración de la difusión internacional: 4.5; - internacionalidad de las contribuciones: 5.26; - revisión anónima por evaluadores externos; - categoría ANEP B; - categoría CARHUS A.
Otros datos relevantes:	<ul style="list-style-type: none"> - Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Ciencias Sociales: D. - Categoría CARHUS+: Grupo B. - Matriz de Información para el Análisis de Revistas, índice ICDS: 6.5. - Bases de datos que la recogen: Aranzadi Bibliotecas, Dialnet, PIO, ISOC, DOAJ. - Índice H5 según Google Scholar Metrics 2017-2021: 6 (mediana 8). - Sello de calidad FECYT.

Artículo 5: La creciente relevancia del desarrollo sostenible en las estrategias globales de la Unión Europea

<ul style="list-style-type: none"> - <i>Revista Española de Derecho Europeo</i>, núm. 82 (Abril-Junio), pp. 77-114 - Editor: Marcial Pons - Lugar y año de publicación: Madrid, octubre de 2022 - ISSN: 2340-5619 - DOI: https://doi.org/10.37417/REDE/num82_2022:861 	
Dialnet Métricas:	- Impacto en 2021 (no hay dato de 2022): 0,51 (45 citas)
	- posición en Derecho: 27 de 355, C1
	- posición en Derecho Internacional: 3 de 31, C1
	- Impacto en 2020: 0,53 (52 citas)
	- posición en Derecho: 27 de 357, C1
	- posición en Derecho Internacional: 4 de 31, C1
	- Impacto en 2019: 0,34 (34 citas)
	- posición en Derecho: 45 de 353, C1
	- posición en Derecho Internacional: 8 de 30, C2
RESH:	<ul style="list-style-type: none"> - cumple 10 de los 18 criterios CNEAI - cumple 12 de los 22 criterios ANECA - cumple 33 de los 33 criterios Latindex
DICE:	<ul style="list-style-type: none"> - categoría DICE C - valoración de la difusión internacional: 1.5 - revisión anónima por evaluadores externos - categoría ANEP B - categoría CARHUS C
Otros datos relevantes:	<ul style="list-style-type: none"> - Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Ciencias Sociales: D - Categoría CARHUS+: Grupo B - Matriz de Información para el Análisis de Revistas, índice ICDS: 6.3. - Bases de datos que la recogen: Aranzadi Instituciones, Dialnet, ISOC, vLex. - Índice H5 según Google Scholar Metrics 2017-2021: 6 (mediana 8)

4.2. Estructura y contenido

Tal y como se aprecia en el índice general, los cinco artículos que conforman la tesis siguen un orden basado en el desarrollo del análisis global que se realiza a lo largo de la misma en su conjunto. Por lo tanto, no se recogen siguiendo el orden cronológico en que han sido publicados, algo que no tiene relevancia para la coherencia del contenido de la tesis.

Cada texto se presenta en el formato propio de la revista en la que ha sido publicado, por lo que la numeración de las páginas es diferente en cada uno de ellos. Para facilitar la lectura, se incluye una página previa a modo de portada de capítulo, en el que consta el sumario del artículo en cuestión. Se trata de un índice con los correspondientes apartados y la numeración original de las páginas del texto específico.

Tal y como se ha descrito en el apartado relativo a la metodología, son tres los ámbitos que abarca el conjunto del análisis plasmado en los cinco textos que componen la tesis:

- en primer lugar, la configuración y evolución de los elementos principales para el logro del desarrollo sostenible en Europa (política medioambiental, política energética y lucha contra el cambio climático);
- en segundo lugar, la normativa europea que determina el desarrollo de dichos ámbitos (planes, programas y estrategias) y su situación actual;
- y en tercer lugar, las novedades más recientes para afrontar los retos concretos que el desarrollo sostenible plantea para el futuro inmediato.

Seguidamente, se presenta el resumen de cada texto (el mismo que consta en la publicación correspondiente) y se describe su relación con los ámbitos de análisis que abarca la tesis. Tras los cinco artículos, se ha añadido un apartado de conclusiones generales en el que se enlazan y relacionan las conclusiones propias de cada uno de ellos, a modo de exposición final de las ideas resultantes del análisis global que pretende la tesis en su conjunto, así como una reflexión final derivada de los datos más recientes a tener en cuenta.

Artículo 1: Cinco décadas de programas europeos sobre medio ambiente. Un repaso ante la llegada del octavo programa

Resumen: La política medioambiental de la UE tiene su origen en las primeras decisiones adoptadas a comienzos de la década de 1970. Desde entonces, los programas de acción sobre medio ambiente han concretado los fundamentos y objetivos generales en la materia. Inicialmente, a ellos les correspondió definir las bases de la política medioambiental y a partir del AUE, constituyen la herramienta para fijar el desarrollo de la normativa fundamental recogida en los Tratados. De este modo, determinan el camino que deben seguir los actos legislativos que conforman la política medioambiental europea, así como todas las demás políticas en lo que se refiere a la exigencia de protección medioambiental que deben integrar todas ellas. En estos cincuenta años, los programas de acción sobre medio ambiente se han convertido en un gran exponente del objetivo de desarrollo sostenible de la UE.

Este primer texto analiza la evolución de los fundamentos y objetivos de la política medioambiental europea, con especial atención a los programas de acción sobre medio ambiente (PMA). Precisamente, con el primero de ellos se dio comienzo en la década de 1970 al desarrollo de lo que con el Acta Única Europea (AUE) será ya la política europea de medio ambiente. El texto estudia las novedades que en la materia han ido trayendo los diferentes Tratados y, especialmente, cada uno de los PMA, hasta la normativa vigente, incluyendo las novedades aportadas por el Pacto Verde Europeo (PVE) y el octavo PMA. Como se ve, el primer texto aborda principalmente los dos primeros ámbitos de análisis en lo que se refiere a la política europea de medio ambiente y, en menor medida, el tercero de ellos.

Artículo 2: La Unión Europea en las negociaciones climáticas: ¿Referente o líder en la lucha contra el calentamiento global?

Resumen: La Unión Europea lleva décadas en primera línea de la lucha contra el cambio climático y constituye un referente en esta materia, tanto por las políticas y normas adoptadas a nivel interno como por las propuestas presentadas en las negociaciones climáticas internacionales, así como por su apuesta por ayudar a los países más necesitados en la lucha contra el calentamiento global. Sin embargo, no resulta tan evidente que la UE ejerza el

liderazgo de la acción climática internacional, al menos, no en solitario y de manera continuada, vista su capacidad para influir efectivamente en los resultados de las negociaciones climáticas. El presente trabajo analiza la evolución de ese teórico liderazgo europeo a partir del desarrollo de las conferencias de la CMNUCC, las propuestas presentadas en las mismas por la UE y los acuerdos adoptados.

El segundo texto presenta una estructura similar al primero pero centrado en la acción climática de la UE. Con el objetivo específico de analizar el teórico liderazgo de la UE en las negociaciones climáticas internacionales, se estudia la estrategia europea de lucha contra el cambio climático. El texto aborda la evolución de los planes y normativas adoptadas en el ámbito interno de la UE al tiempo que muestra su reflejo en las propuestas que la UE presenta en el plano internacional. Por tanto, el segundo texto también se centra principalmente en los dos primeros ámbitos de análisis, si bien centrado en la acción climática europea; como sucede con el texto previo, aborda el tercero de dichos ámbitos de modo más general.

Artículo 3: Energia-trantsizioa Europar Batasunean: oinarrizko arauketa, helburuen betetze-maila eta Europako Itun Berdea garatzeko proposamenak

(La transición energética en la Unión Europea: normativa fundamental, grado de cumplimiento de los objetivos y propuestas para desarrollar el Pacto Verde Europeo)

Resumen: Uno de los objetivos del proceso de integración europea es el desarrollo sostenible. Tal y como se describe en el texto, la actividad desarrollada durante los últimos años por la UE para su logro se fundamenta en la transición energética. El análisis de las estrategias y normas europeas demuestran que la apuesta por las energías renovables y la eficiencia energética se ha convertido en la herramienta a la que se está recurriendo tanto para la protección del medio ambiente, como para la lucha contra el cambio climático y el impulso de la economía verde. No obstante, vistos los resultados, la consecución de los objetivos específicos parece ralentizarse, por lo que la UE debe reforzar su actividad para completar la transición energética. El desarrollo del Pacto Verde Europeo será fundamental para ello.

El tercer texto parte de las temáticas que se estudian en los dos primeros para centrarse en la política energética europea, analizándola en el seno del proceso de transición energética que viene desarrollando la UE en las dos últimas décadas y presentando el desarrollo actual de una política integrada en materia de medio ambiente, energía y clima. Tal y como se expone, la apuesta por las energías renovables y la eficiencia energética se ha convertido en la herramienta a la que se está recurriendo tanto para la protección del medio ambiente, como para la lucha contra el cambio climático y el impulso de la economía verde. Este tercer texto, se centra principalmente en los dos ámbitos de análisis segundo y tercero, dando relevancia al proceso de transición energética en la UE.

Artículo 4: El Pacto Verde Europeo y las propuestas para su desarrollo. ¿Mayor ambición de la UE para alcanzar el desarrollo sostenible?

Resumen: El Tratado de Lisboa consagró una política integrada en materia de medio ambiente y energía, a la que se suma la acción climática. Durante la última década la Unión Europea ha avanzado significativamente hacia el desarrollo sostenible. Sin embargo, la recuperación económica tras la crisis global iniciada en 2008 ha ralentizado el ritmo de consecución de los objetivos específicos fijados en esta materia. Una nueva crisis, la derivada de la actual pandemia, parece haber espoleado a la Unión Europea para adoptar una postura más ambiciosa. El texto analiza si el Pacto Verde Europeo y las estrategias y planes que han comenzado a desarrollarlo materializan esa necesaria mayor ambición para alcanzar la sostenibilidad.

El cuarto texto viene a ser una continuación del tercero, no en vano ambos se concibieron a la par y se realizaron seguidamente uno detrás del otro. Si en el tercer texto ya se describe la ralentización del ritmo de consecución de los objetivos europeos en materia de medio ambiente, clima y energía, en el cuarto se profundiza en dicho análisis. Por ello, la mayor ambición que la UE parecía comenzar a demostrar en esta materia se estudia más detenidamente, ahondando el examen del PVE y de las estrategias y planes que lo desarrollan. De este modo, como sucede con el anterior artículo, el cuarto texto se centra principalmente en los ámbitos de análisis segundo y tercero.

Artículo 5: La creciente relevancia del desarrollo sostenible en las estrategias globales de la Unión Europea

Resumen: En lo que llevamos de siglo XXI la Unión Europea ha adoptado tres estrategias globales sobre crecimiento y desarrollo: la Estrategia de Lisboa, la Estrategia Europa 2020 y el Pacto Verde Europeo. Son planes generales para la coordinación de las acciones y políticas en los ámbitos económico, social y de empleo. El presente trabajo analiza la progresiva y creciente importancia que ha ido adquiriendo el desarrollo sostenible en cada una de dichas estrategias. Como se comprobará, inicialmente la sostenibilidad es tratada como una cuestión relevante pero accesoria en la Estrategia de Lisboa, pasa a ser un pilar determinante de la Estrategia Europa 2020 y con el Pacto Verde Europeo se consolida como principio que fundamenta de modo general el futuro inmediato del proceso de integración europea.

El quinto texto, cronológicamente el último en redactarse, realiza una visión general de las materias analizadas al tiempo que estudia los avances más recientes hasta su redacción. Sin ir tan atrás en el tiempo como en los dos primeros textos, éste último artículo analiza las tres estrategias globales de crecimiento que la UE ha puesto en marcha en el presente siglo XXI, centrándose en la creciente importancia que ha ido adquiriendo la sostenibilidad en las mismas. De este modo, este texto presenta una de las conclusiones fundamental que derivan del conjunto de la tesis, a saber, que desde unos inicios en que ni se tuvo en consideración, el desarrollo sostenible ha pasado de ser una cuestión relevante pero accesoria a constituir el fundamento del proceso de integración europea. Este último texto aborda los tres ámbitos de análisis mencionados, si bien aporta los datos más recientes (hasta el momento de redacción del propio artículo) en lo que al tercero se refiere.

II. ARTÍCULOS QUE COMPONEN LA TESIS

ARTÍCULO 1:

CINCO DÉCADAS DE PROGRAMAS EUROPEOS SOBRE MEDIO AMBIENTE. UN REPASO ANTE LA LLEGADA DEL OCTAVO PROGRAMA

1. Introducción (p. 3)
2. Antecedentes (p. 4)
3. Los primeros programas de acción sobre medio ambiente (p. 7)
4. El Acta Única Europea y el cuarto PMA (p. 11)
5. El Tratado de Maastricht y el quinto PMA (p. 15)
6. El Tratado de Ámsterdam y el sexto PMA (p. 19)
7. El Tratado de Lisboa y el séptimo PMA (p. 23)
8. La necesidad de una mayor ambición (p. 28)
9. El Pacto Verde Europeo y el octavo PMA (p. 32)
10. Conclusiones (p. 37)

**CINCO DÉCADAS DE PROGRAMAS EUROPEOS SOBRE MEDIO
AMBIENTE. UN REPASO ANTE LA LLEGADA DEL OCTAVO PROGRAMA**

**FIVE DECADES OF EUROPEAN ENVIRONMENTAL PROGRAMS. A
REVIEW BEFORE THE ARRIVAL OF THE EIGHTH PROGRAM**

ASIER GARCÍA LUPIOLA

Profesor Agregado / Investigador en formación

UPV-EHU / UNED

asier.garcialupiola@ehu.eus

Fecha de recepción: 21 de julio de 2021 / Fecha de aceptación: 15 de noviembre de 2021

RESUMEN: La política medioambiental de la UE tiene su origen en las primeras decisiones adoptadas a comienzos de la década de 1970. Desde entonces, los programas de acción sobre medio ambiente han concretado los fundamentos y objetivos generales en la materia. Inicialmente, a ellos les correspondió definir las bases de la política medioambiental y a partir del AUE, constituyen la herramienta para fijar el desarrollo de la normativa fundamental recogida en los Tratados. De este modo, determinan el camino que deben seguir los actos legislativos que conforman la política medioambiental europea, así como todas las demás políticas en lo que se refiere a la exigencia de protección medioambiental que deben integrar todas ellas. En estos cincuenta años, los programas de acción sobre medio ambiente se han convertido en un gran exponente del objetivo de desarrollo sostenible de la UE.

RESUM: La política mediambiental de la UE té el seu origen en les primeres decisions adoptades al començament de la dècada de 1970. Des de llavors, els programes d'acció sobre medi ambient han concretat els fonaments i objectius generals en la matèria. Inicialment, a ells els va correspondre definir les bases

de la política mediambiental i a partir de l'AUE, constitueixen l'eina per fixar el desenvolupament de la normativa fonamental recollida en els Tractats. D'aquesta manera, determinen el camí que han de seguir els actes legislatius que conformen la política mediambiental europea, així com totes les altres polítiques pel que fa a l'exigència de protecció mediambiental que han d'integrar totes elles. En aquests cinquanta anys, els programes d'acció sobre medi ambient s'han convertit en un gran exponent de l'objectiu de desenvolupament sostenible de la UE.

ABSTRACT: The EU's environmental policy has its origin in the first decisions taken in the early 1970s. Since then, the environmental action programs have specified the fundamentals and general objectives in this area. Initially, they defined the bases of environmental policy and, since the European Single Act, they constitute the tool to establish the development of the fundamental regulations contained in the Treaties. They determine the path to be followed by the legislative acts that make up the European environmental policy, as well as all other policies that must integrate the requirement of environmental protection. In these fifty years, the action programs on the environment have become a great exponent of the EU's sustainable development objective.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea – Política medioambiental – Programa de acción – Desarrollo sostenible

PARAULES CLAU: Unió Europea – Política mediambiental – Programa d'acció – Desenvolupament sostenible

KEY WORDS: European Union – Environmental Policy – Action Program – Sustainable Development

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES. III. LOS PRIMEROS PROGRAMAS DE ACCIÓN SOBRE MEDIO AMBIENTE. IV. EL ACTA ÚNICA EUROPEA Y EL CUARTO PMA. V. EL TRATADO DE MAASTRICHT Y EL QUINTO PMA. VI. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM Y EL SEXTO PMA. VII. EL TRATADO DE LISBOA Y EL SÉPTIMO PMA. VIII. LA NECESIDAD DE UNA MAYOR AMBICIÓN. IX. EL PACTO VERDE EUROPEO Y EL OCTAVO PMA. X. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El medio ambiente constituye una de las mayores preocupaciones de la sociedad, que demanda una adecuada protección del mismo, más aún ante la relevancia de los efectos del cambio climático. La variedad y gravedad de las consecuencias derivadas de la falta de respeto por el medio ambiente y la necesidad de conjugar la defensa ambiental con el crecimiento económico convierten el desarrollo sostenible en uno de los retos principales en el plano internacional. La normativa vigente en la Unión Europea (UE) determina que uno de los objetivos fundamentales del proceso de integración es, precisamente, el desarrollo sostenible (art. 3 del Tratado de la UE, TUE).

Lo cierto es que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (CCEE) no establecieron dicho objetivo, si bien gracias a las diferentes reformas habidas en los mismos acabó recogido en los textos jurídicos fundamentales de la UE –hoy día, además del TUE, el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE)–. De esta manera, el desarrollo sostenible constituye un fin vinculante para todos los Estados miembros de la UE y para el cumplimiento de dicho objetivo el desarrollo de la política europea de medio ambiente ha sido fundamental. Una de las herramientas básicas para ir diseñando dicha política ha sido el conjunto de Programas de Acción sobre Medio Ambiente (PMA) que las instituciones europeas han ido adoptando desde la década de 1970.

A ellos se recurrió incluso antes de incorporar a los Tratados el medio ambiente como competencia de las CCEE, algo que sucedió con el Acta Única Europea (AUE) de 1986. Ahora bien, se trata de una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros (art. 4.2 TFUE), que faculta a la UE a actuar y legislar de manera que si lo hace, los Estados miembros no podrán hacerlo (art. 2.2 TFUE). En la materia que nos ocupa, la UE ha utilizado activamente el poder que le otorga el Tratado, teniendo presente siempre las directrices a seguir para alcanzar los objetivos prioritarios, que han de ser fijados, precisamente, por los programas de acción europeos (art. 192.3 TFUE). Como se ve, la relevancia de los PMA radica en que constituyen el primer desarrollo de la política medioambiental europea y establecen la senda que deben seguir los actos legislativos para estructurar la normativa europea en la materia.

El presente texto analiza la evolución de los fundamentos y objetivos de la normativa medioambiental europea, con especial atención a los PMA. Como se

comprobará, de una situación inicial de inexistencia de política medioambiental en los Tratados constitutivos, se ha pasado por diferentes etapas en las que los primeros PMA y el AUE establecieron las bases de la misma. A continuación, el análisis se detendrá en los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, que fortalecieron e impulsaron dicha política, algo que quedó reflejado de manera evidente en los PMA quinto y sexto. Seguidamente, se presentarán los objetivos, principios y directrices del Derecho ambiental europeo vigentes en la actualidad, determinados por el Tratado de Lisboa y el séptimo PMA. Finalmente, se estudiarán las líneas a seguir por parte de la UE en el futuro inmediato, recogidas en el Pacto Verde Europeo y en el octavo PMA, para cuya regulación se están desarrollando las negociaciones interinstitucionales correspondientes mientras se escriben estas líneas.

II. ANTECEDENTES

Los Tratados fundacionales de las CCEE no regularon el establecimiento de una política común de medio ambiente. No existía ninguna atribución expresa a las Comunidades para que actuaran en materia ambiental, ni figuraba entre los objetivos de las mismas la protección del medio ambiente¹. Sin embargo, lo cierto es que los entonces seis Estados miembros venían aplicando normas nacionales con contenido medioambiental que podían crear obstáculos a los intercambios y a la libre circulación de mercancías que se había puesto en marcha en 1968, con la instauración de una zona de libre comercio. Ante esta situación, “las instituciones comunitarias intentaron conciliar las necesidades de la política industrial y la tutela del medio ambiente” recurriendo a la posibilidad que

¹ Los Tratados no recogían “ninguna manifestación normativa expresa que tratase directamente del medio ambiente o la política ambiental”. DE CARVALHO LEAL, V., “El Medio Ambiente como objeto de protección jurídica en el ámbito comunitario: hacia un sistema de Responsabilidad Ambiental”, *Nuevo Derecho*, vol. 4, núm. 4, 2009, p. 13. No obstante, era posible encontrar algún precepto que indirectamente conllevaba la protección del medio ambiente, como el artículo 35 del Tratado de la CEEA, que disponía que “cada Estado miembro creará las instalaciones necesarias a fin de controlar de modo permanente el índice de radioactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo”. ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Madrid, Fundación Universidad-Empresa, 1993, p. 28.

recogían los Tratados de armonización de las políticas de los Estados miembros que incidan en el funcionamiento del mercado común².

En esos primeros años, la Comunidad Económica Europea (CEE) sólo pudo “abordar la materia ambiental indirectamente, mediante disposiciones con otra finalidad directa, o, al menos, no refiriéndose directamente al medio ambiente”³. Así, puede decirse que tuvo lugar una expansión de competencias comunitarias por medio de una interpretación conjunta del Preámbulo del Tratado de la CEE, que asignaba como fin esencial de los Estados miembros “la mejora constante de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos”, y el artículo 2 que definía como objetivo la promoción de “un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad” y “una expansión continua y equilibrada”, combinados con los artículos 100 y 235 que permitían al Consejo adoptar las disposiciones pertinentes para lograr el desarrollo del mercado común⁴. Es más, los fines citados “se consideraron objetivos de imposible logro sin el desenvolvimiento de una política de protección del medio ambiente”⁵.

Ahora bien, el objetivo inicial no fue tanto generar una normativa específica de protección ambiental, sino más bien aproximar “las legislaciones nacionales de los Estados miembros con el propósito de que las normas medioambientales de estos no incidieran en la libre competencia y en especial en el intercambio de mercancías”⁶. Por ello, la configuración de un bloque comercial como la CEE, “formado por países con distintos niveles de calidad medioambiental, llevó a plantearse a los Estados miembros la conveniencia de adoptar una perspectiva supranacional en el diseño de las grandes líneas a seguir”⁷.

² MODAFFERI, C., “La política medioambiental europea. Estudio sobre el desarrollo de la protección ambiental y papel decisivo de la Unión Europea”, *Cuadernos Cantabria Europa*, núm. 15, 2016, p. 56.

³ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 12, núm. 3, 1985, p. 727.

⁴ PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 41.

⁵ LÓPEZ RAMÓN, F., “Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental”, *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997, p. 58.

⁶ HINOJO ROJAS, M., “La política en materia de medio ambiente de la UE en perspectiva histórica: de Roma a Niza”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 72, 2018, p. 27.

⁷ MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R., *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Madrid, Alianza, 2002, p. 295.

De este modo, la Comisión adoptó en 1971 el primer documento sobre esta materia ante la necesidad de tener presente el medio ambiente al objeto de regular adecuadamente el desarrollo del mercado común⁸. La Comisión abogaba por poner en marcha un programa general de acciones para reducir la contaminación, proteger el medio natural y armonizar las medidas ambientales. Siguiendo esta línea, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de las CCEE emitían en la Cumbre de París de octubre de 1972 una declaración política en la que se reconoció la necesidad de un crecimiento económico ligado a la mejora de la calidad de vida y a la protección del medio ambiente y de sus recursos⁹. Las CCEE seguían así la agenda internacional del momento, en la que había quedado reflejado el interés por el medio ambiente, tal y como se comprobó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada pocos meses antes en Estocolmo. Entre los acuerdos adoptados destaca la conocida como Declaración de Estocolmo¹⁰, en la que los países reconocían por primera vez de modo general la necesidad de preservar los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras¹¹.

Para cumplir con el mandato de la Cumbre de París, las CCEE desarrollaron una actuación fundamentada en una serie de principios recogidos en la primera comunicación de la Comisión sobre esta materia y que han guiado desde entonces la actividad comunitaria en el ámbito medioambiental¹². En primer lugar, el compromiso de los Estados miembros de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus ciudadanos, por medio de la promoción de un alto nivel

⁸ Comisión Europea, comunicación de 22 de julio de 1971, *Première communication sur la politique de la Communauté en matière de l'environnement*, SEC (71) 2616 final.

⁹ Texto íntegro del comunicado final de la Cumbre de París de los días 19 y 20 de octubre de 1972. *Revista de Instituciones Europeas* (1974), vol. 1, núm. 1, pp. 491-498.

¹⁰ Naciones Unidas, "Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano", contenida en el *Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Nueva York (A/CONF.48/14/Rev.1), 1973. Se trata de un texto que "no es vinculante, pero ha tenido el mérito de haber comprometido éticamente a los países que la firmaron" y a partir del mismo "también el derecho interno de los Estados comienza a ser más cuidadoso a las problemáticas ambientales". MODAFFERI, C., "La política medioambiental..." cit., p. 53.

¹¹ Como se ve, cabe afirmar que la europeización del medio ambiente, es decir, su institucionalización a nivel de las CCEE, comenzó justo después de la conferencia de Estocolmo. MEYER, J-H. y PONCHARAL, B., "L'eupéanisation de la politique environnementale dans les années 1970", *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, núm. 113, 2012, p. 121.

¹² GIRÓN LARRUCEA, J. A., *La Comunidad Europea como Organización Internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, p. 114.

de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. En segundo lugar, el buen funcionamiento del mercado interior, por lo que es preciso suprimir las diferencias en las legislaciones medioambientales de los Estados miembros que podrían ocasionar obstáculos a la libre circulación de mercancías. En tercer lugar, recurrir a la Comunidad como instrumento adecuado para adoptar o coordinar medidas para solucionar problemas medioambientales, caracterizados por su naturaleza internacional que supera los límites fronterizos de los países. En el mismo punto octavo de la declaración de París de 1972 en el que se fijaban los principios citados, se encargaba a las instituciones la elaboración de un programa de acción sobre medio ambiente.

III. LOS PRIMEROS PROGRAMAS DE ACCIÓN SOBRE MEDIO AMBIENTE

El Consejo aprobó el primer PMA en noviembre de 1973¹³, cuyo objetivo general era la mejora de la calidad de vida y del medio ambiente de los Estados miembros. Es de destacar que, sobre el papel, resultaba un primer paso esperanzador, no en vano se recogía expresamente que los objetivos del artículo 2 del Tratado CEE –la promoción de un desarrollo armonioso de las actividades económicas y una expansión continua y equilibrada– no podrían considerarse en adelante sin una lucha eficaz contra la contaminación y la protección del medio ambiente.

Aunque este primer PMA “contenía ciertas medidas preventivas, su principal función era contrarrestar los efectos de la contaminación y el deterioro ambientales”¹⁴, tal y como se aprecia en los objetivos establecidos. Eran los siguientes: reducción de la contaminación atmosférica y de los vertidos a las aguas; utilización racional de los recursos naturales; mantenimiento de un equilibrio ecológico; orientación del desarrollo en función de las exigencias de calidad medioambiental; propuesta en el marco de las Organizaciones internacionales de soluciones comunes a los problemas del medio ambiente.

¹³ Declaración del Consejo de las CCEE y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, DOCE C 112, de 20 de diciembre de 1973.

¹⁴ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental comunitaria...”, cit., p. 740.

Para el logro de estas metas, el Programa establecía una serie de principios que debían vertebrar la política medioambiental: prevención y toma de medidas para evitar los daños; evaluación del impacto ambiental; mejora de los conocimientos científicos y técnicos; principio de “quien contamina paga”; fomento de una opinión pública de protección medioambiental.

La mayor virtud de este primer PMA puede resumirse en que evidenció la interdependencia existente entre el desarrollo y la prosperidad económicos y la protección del medio ambiente¹⁵. Ahora bien, este primer programa tuvo que enfrentarse a un contexto adverso marcado por la crisis del petróleo que estalló en octubre de 1973 y la consiguiente recesión económica. Además, debe subrayarse que adolecía de la falta de concreción de medios o instrumentos operativos para cumplir las metas previstas. Lo cierto es que las definiciones principales contenidas en el programa, la manera de describir los problemas y las soluciones previstas reflejan que las CCEE aún no disponían de un criterio propio para actuar en esta materia y se inspiraron en el consenso internacional emergente iniciado con la conferencia de Naciones Unidas de 1972 a la que nos hemos referido en el epígrafe anterior¹⁶.

En mayo de 1976 el Consejo aprobó el segundo PMA¹⁷, el cual es considerado como una continuación del anterior, puesto que ambos “pusieron los pilares para la defensa de los intereses ambientales en la Comunidad y fijaron como gran objetivo la utilización racional de los recursos naturales compatible con el desarrollo económico”¹⁸. No obstante, aunque el nuevo programa dedicaba mayor atención a la lucha contra la contaminación, “incluyó ya algunas

¹⁵ POPEANGA, V., “Environmental action programs in the European Unión – Evolution and Specific”, *Annals of the “Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series*, núm. 3, 2013, p. 25.

¹⁶ MEYER, J-H. y PONCHARAL, B., “L’européanisation...”, cit., p. 123.

¹⁷ Resolución del Consejo de las CCEE y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1976, relativa a la prosecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, DOCE C 139, de 13 de junio de 1977.

¹⁸ CUENCA GARCÍA, E., *Economía de la Unión Europea*, Madrid, Pearson-Prentice Hall, 2007, p. 419.

referencias preventivas (en particular, la previsión de las evaluaciones de impacto ambiental) y a más largo plazo”¹⁹.

Los objetivos particulares de este programa consistían en la puesta en marcha de un procedimiento de información en materia medioambiental y la aplicación efectiva del principio “quien contamina paga”, todo ello, remarcando la necesidad de tomar medidas de carácter preventivo, mediante el establecimiento de procedimientos adecuados para realizar estudios de impacto medioambiental. De este modo, el Segundo PMA incidió en la necesidad de establecer normas sobre calidad del medio ambiente, sobre calidad de los productos, sobre procedimiento para la construcción de instalaciones fijas y sobre explotación. Se trataba, como se ve, de impedir desde el origen la contaminación más que buscar soluciones una vez producido el daño ambiental.

Como se ha mencionado arriba, los Tratados constitutivos no contenían una regulación medioambiental común para los Estados miembros, lo que provocó que la existencia de diferentes legislaciones nacionales alterara las reglas de la libre competencia. Ante esta situación, la aplicación y puesta en marcha de los dos primeros PMAs supuso la aprobación de numerosas directivas para aproximar las legislaciones estatales en materias tales como la contaminación hídrica y atmosférica, el ruido y los residuos, fijando así unos estándares comunitarios iniciales de calidad ambiental. Sin ellos, “sería imposible que posteriormente hubieran podido plantearse alternativas de actuación comunitarias basadas en los mecanismos del mercado”²⁰.

A lo largo de la década de 1980 la protección del medio ambiente fue adquiriendo mayor protagonismo en el seno de las CCEE. En ello va a tener notable influencia el rol de líder que en este ámbito adquirió Alemania, impulsando la adopción de nuevas medidas desde la propia CEE, así como que el conjunto de los Estados miembros avanzase en la misma dirección²¹. No obstante, debe destacarse que al inicio de la década, en un contexto de grave crisis económica,

¹⁹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, 2013, p. 73.

²⁰ LÓPEZ RAMÓN, F., “Caracteres del Derecho...”, cit., p. 56.

²¹ ALBERTON, M., “Environmental Protection in the EU Member States: Changing Institutional Scenarios and Trends”, *L’Europe en formation*, núm. 363, 2012, p. 290.

surgió la cuestión de si la política ambiental europea “debía modificarse o no, para acomodarla, restrictivamente, a la crisis” y lo cierto es que “se modificó, efectivamente, pero en vez de reducirla se potencia” mediante el Tercer PMA²². El nuevo programa fue aprobado por el Consejo en febrero de 1983²³, siendo su objetivo general continuar la línea iniciada por los dos primeros Programas, especialmente reforzando el carácter preventivo que aportó el segundo de ellos, si bien introdujo importantes cambios cualitativos que marcaron el contenido de los posteriores planes de acción.

Junto a las directivas que continuaron el proceso de fijación de los estándares de calidad ambiental en relación con los diversos recursos naturales, se aumentó el control de impacto medioambiental de las políticas comunitarias, fortaleciendo así el principio de prevención, al generalizar la exigencia del examen de las consecuencias sobre el medio ambiente de proyectos significativos, especialmente en agricultura e infraestructuras. Al mismo tiempo, se fijó el perfil exacto del principio “quien contamina paga”, introduciendo la obligación de restauración. Finalmente, cabe mencionar también la materialización de un mayor énfasis en la sensibilización en torno a la necesaria protección del medio ambiente y la creación de ayudas a los esfuerzos de I+D en materia medioambiental.

Las autoridades comunitarias fueron conscientes de la creciente preocupación entre la opinión pública de la necesidad de proteger y gestionar adecuadamente los recursos naturales. Por ello, se establecieron acciones encaminadas a conservar y proteger mejor los ecosistemas naturales y asegurar una gestión integrada de las regiones especialmente sensibles debido a su importancia ambiental o a su atractivo para el desarrollo económico.

Una de las grandes aportaciones del tercer PMA vino determinada por el hecho de que a partir del mismo se identificó un objetivo general de protección del medio ambiente para el conjunto de las políticas comunitarias. Durante el

²² FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental comunitaria...”, cit., p. 745.

²³ Resolución del Consejo de las CCEE y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las CCEE en materia de medio ambiente (1982-1986), DOCE C 46, de 17 de febrero de 1983.

desarrollo de la aplicación del programa se constató que las consideraciones ambientales incidían sobre determinadas políticas como agricultura, energía, industria, transportes o turismo, por lo que se veía necesario la integración de las preocupaciones del medio ambiente en las demás políticas comunitarias. Se producía un evidente avance con respecto a la situación inicial, puesto que el problema central en esta materia “dejó de ser la existencia de divergencias normativas entre los Estados miembros que pudieran afectar al buen funcionamiento del mercado común. La preocupación por la calidad del medio ambiente se insertaba así en el mismo concepto de la economía”²⁴.

Estas consideraciones estuvieron presentes en las negociaciones que dieron lugar al Acta Única Europea y fundamentan el avance que este texto traería en la materia que nos ocupa.

IV. EL ACTA ÚNICA EUROPEA Y EL CUARTO PMA

El 1 de julio de 1987 entró en vigor el Acta Única Europea (AUE), texto firmado un año antes por los entonces doce Estados miembros y por medio del cual se reformaban los Tratados constitutivos de las CCEE con el objetivo de relanzar la integración europea. Además de aportar relevantes novedades institucionales y de establecer las medidas necesarias para la puesta en marcha del mercado interior, el AUE introdujo en el ámbito europeo la regulación de materias estructuradas como nuevas políticas, tal y como sucedió con el medio ambiente. De este modo, “consagró como derecho originario (europeo) las bases para la protección ambiental”²⁵.

Con este texto, los líderes de las CCEE comenzaban a buscar una respuesta ante los retos que planteaba la propia ciudadanía, cuya presión a favor de la protección medioambiental crecía ante los desastres ecológicos cada vez mayores y en especial ante la catástrofe de Chernóbil²⁶. En cierta manera, los

²⁴ CUENCA GARCÍA, E., *Economía de la Unión...*, cit., p. 421.

²⁵ DE CARVALHO LEAL, V., “El Medio Ambiente...”, cit., p. 14.

²⁶ WOOD, D. M. y YESILADA, B. A., *The Emerging European Union*, New York, Pearson Longman, 2006, p. 172.

actores sociales demandaban la europeización de las políticas ambientales²⁷. Como veremos a continuación, el AUE dio cierta respuesta a dicha demanda y constituyó un hito en la evolución del papel de la Comunidad en la protección medioambiental, al introducir una normativa específica y el principio de subsidiariedad en esta materia, relacionándola además con otras como el comercio, la agricultura, la energía o la investigación²⁸.

El Acta Única incorporó en la Tercera Parte del Tratado de la CEE una normativa específica sobre Medio Ambiente (entonces, el Título VII)²⁹, paliando así “la mayor dificultad que se ha planteado a la Comunidad Europea” que en esta materia “ha sido la imprecisión de bases jurídicas en los tratados comunitarios y sobre todo en el Tratado CEE”³⁰. Sobre la base de la atribución de competencias consolidó de manera definitiva la base jurídica de la Comunidad en materia ambiental, estableciendo el esquema normativo que se mantiene en la actualidad³¹. De esta manera, el AUE “instaló la conservación del medio ambiente en el derecho primario de la CE y aludió a su condición inherente al desarrollo económico y social, la calidad de vida y la sostenibilidad de otras políticas europeas”³². Como se ve, “se trataba de preparar y poner en práctica programas para conseguir una dimensión ecológica del desarrollo económico”³³.

De los tres artículos que compusieron el nuevo Título (entonces 130 R, 130 S y 130 T), el primero recogió las ideas fundamentales que se habían trabajado en los programas de acción. Así, se fijaron como objetivos de la Comunidad en materia medioambiental: la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; y la utilización

²⁷ MEYER, J-H. y PONCHARAL, B., “L’européanisation...” cit., p. 125.

²⁸ GUSEV, A. S., “Climate Change Issues in a Transatlantic Context”, *L’Europe en formation*, núm. 360, 2011, p. 80.

²⁹ La implementación en el Tratado de un capítulo propio para la regulación de la política europea de medio ambiente es considerada un punto de inflexión para la misma, al adquirir un nuevo status. POPEANGA, V., “Environmental...” cit., p. 26.

³⁰ TORRES UGENA, N., “La protección del medio ambiente en el Acta única Europea”, *Noticias de la CEE*, núm. 54, 1989, p. 94.

³¹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Política ambiental de la Unión Europea”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2006*, Madrid, CIEMAT, 2006, p. 95.

³² NIETO SOLÍS, J. A., *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Madrid, Pirámide, 2005, p. 217.

³³ CUENCA GARCÍA, E., *Economía de la Unión...*, cit., p. 412.

prudente y racional de los recursos naturales. Para el logro de los mismos, la acción de la Comunidad debía basarse en los principios de acción preventiva, de corrección de los ataques al medio ambiente (preferentemente en la fuente misma) y de quien contamina paga. Asimismo, el precepto especificó que “las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad”, tal y como se había determinado con el tercer PMA.

La nueva normativa fundamental europea determinó además que en la elaboración de la acción medioambiental europea se tendrían en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

Finalmente, debe destacarse que el AUE estableció el principio de subsidiariedad como referente de actuación en este ámbito, al delimitar que la acción comunitaria en materia de medio ambiente tendría lugar en la medida en que los objetivos puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente.

Poco después de la entrada en vigor del AUE y con una evidente influencia del mismo, el Consejo aprobó en octubre de 1987 el cuarto PMA³⁴. Este programa venía claramente influenciado e impulsado por dos elementos. Por un lado, la decisión del Consejo Europeo de pasar a considerar la protección del medio ambiente como una herramienta que podría suponer crecimiento económico y creación de empleo, frente a hipótesis vigentes hasta entonces en sentido contrario³⁵. Por otro lado, el propio AUE que, como se ha dicho, preveía explícitamente el desarrollo de una política común de medio ambiente y que las exigencias medioambientales debían pasar a ser parte de las demás políticas comunitarias.

³⁴ Resolución del Consejo de las CCEE y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de octubre de 1987, relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las CCEE en materia de medio ambiente (1987-1992), DOCE C 289, de 29 de octubre de 1987.

³⁵ Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985 – *Conclusions*, SN 1381/2/85.

De este modo, aunque el nuevo programa se inscribía dentro de la estrategia global de su precedente, presentaba un carácter más completo y expansivo, derivado de la nueva normativa fundamental instaurada por el AUE. Así, continuó con la línea iniciada durante la aplicación del tercer PMA, a saber, la integración en otras políticas comunitarias de los aspectos medioambientales y se preocupó por el grado de cumplimiento de los dos primeros programas. A este respecto, se propusieron medidas para asegurar el alcance de las metas en los diferentes Estados miembros como el fomento de la educación ambiental, el establecimiento de normas de calidad ambiental más estrictas y el acceso general a la información sobre temas ambientales. Es de destacar el hecho de que la Comisión se comprometió a elaborar procedimientos que garantizaran que las necesidades de protección medioambiental fuesen tenidas en cuenta en las actividades financiadas por los fondos estructurales.

Precisamente, el papel de la Comisión, encargada de poner en marcha la política medioambiental en cuanto responsable de las propuestas legislativas que el Consejo convertiría en actos jurídicos, cobraba especial relevancia. Más aún en un momento en que se dudaba de la efectividad del principio de quien contamina paga³⁶ y de la actitud de los Estados miembros a la hora de facilitar la información para que la Comisión controlase el cumplimiento de las normas medioambientales³⁷. Por ello, el cuarto PMA facilitó la utilización de instrumentos económicos para la gestión ambiental como un sistema de responsabilidad objetiva ampliada para los daños causados al medio ambiente.

Finalmente, el programa inició la creación de los instrumentos necesarios para el desarrollo estable de la política ambiental. Así, entre los elementos organizativos debe destacarse la creación de la Agencia Europea de Medio

³⁶ Este principio “ha sido objeto de controversia a lo largo del tiempo pudiéndose afirmar a la vista de la producción normativa comunitaria que ha cobrado fuerza como eje de la política medioambiental aunque su aplicación efectiva sigue siendo una cuestión por hacer”. ARMENGOL Y BUTRÓN DE MÚGICA, D. y CARRILLO VARGAS, M. C., “El Cuarto Programa de la CEE en materia de medio ambiente (1987/1992) y la política ambiental comunitaria”, *Estudios Regionales*, núm. 26, 1990, p. 204.

³⁷ Precisamente, uno de los problemas que el programa se encontraría a la hora de cumplir sus objetivos sería “la falta de solidaridad de los Estados miembros al anteponer los intereses nacionales frente a los comunitarios”. *Ibidem*, p. 207.

Ambiente (AEMA) en 1990³⁸, que se pondría en marcha cuatro años más tarde, y el instrumento financiero específico para la protección del medio ambiente LIFE en 1992³⁹. También en 1992 se creó la red Natura 2000⁴⁰, que se ha convertido en uno de los principales instrumentos para la conservación de la naturaleza en la UE. Su objetivo consiste en asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los hábitats más amenazados de Europa y detener así la pérdida de biodiversidad. Consta de un conjunto de áreas protegidas en las que se posibilita la coexistencia de actividades humanas sostenibles con la flora, fauna y territorios en situación de vulnerabilidad.

V. EL TRATADO DE MAASTRICHT Y EL QUINTO PMA

El Consejo Europeo determinó en junio de 1990 el camino que seguiría la reforma de los Tratados en esta materia, al establecer que la acción de la Comunidad y sus Estados miembros se desarrollase sobre los principios del desarrollo sostenible y de una actuación preventiva con respecto del medio ambiente⁴¹. El Consejo Europeo reconocía que, ante el fuerte aumento del crecimiento económico que se esperaba a partir de 1992 por la realización del mercado interior, debían acelerarse los esfuerzos para garantizar que dicho crecimiento fuese sostenible y no perjudicase al medio ambiente. Así, ante los riesgos derivados de una mayor producción y una demanda creciente de transporte, energía e infraestructura, abogaba por integrar plena y eficazmente las consideraciones medioambientales en las políticas reguladoras de esos y otros sectores. Resultaba evidente la influencia que estaban consiguiendo

³⁸ Reglamento (CEE) nº 1210/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente.

³⁹ Se comenzaba así a paliar la falta de recursos financieros que podía tener la que entonces se consideraba “una política emergente que se desarrolla en períodos de prosperidad económica pero que también es la primera víctima cuando los recursos disminuyen”. TORRES UGENA, N., “La protección del medio ambiente...”, cit., p. 105.

⁴⁰ La red Natura 2000 tiene su origen en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, DOCE L 206, de 22 de julio de 1992.

⁴¹ Consejo Europeo de Dublín de 25 y 26 de junio de 1990 – *El Imperativo del Medio Ambiente*, Declaración contenida como Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia, SN 60/1/90.

ejercer aquellos Estados miembros más avanzados en la tarea de hacer compatible el crecimiento económico y el respeto al medio ambiente⁴².

La segunda reforma de los Tratados constitutivos llegó el 7 de febrero de 1992, con la firma del Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. El nuevo Tratado recogía la constitución de la UE sobre el fundamento de las CCEE, estableciendo como nuevo texto jurídico al TUE, que se unía a los tres Tratados que regulaban las Comunidades, los cuales recibían importantes innovaciones y modificaciones. En cuanto a la materia que nos ocupa, el TUE estableció entre los objetivos de la ahora ya UE “promover un progreso económico social equilibrado y sostenible” (art. 2 TUE). Este objetivo se concretó en la reforma que se realizó en el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), donde se recogían los fines a lograr mediante el establecimiento de un mercado común y una unión económica y monetaria. Junto al desarrollo económico equilibrado, la convergencia económica, un alto nivel de empleo y de protección social y la elevación de la calidad de vida, se citaba explícitamente un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente.

La regulación del medio ambiente recogida en el TCE –que pasó a ser Título XVI– recibió varias modificaciones. En primer lugar, a los tres objetivos especificados por el AUE se sumaron el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, así como alcanzar un elevado nivel de protección en esta materia. En segundo lugar, a los principios en los que debe basarse la acción de la UE se añadió el de cautela. En tercer lugar, el procedimiento de consulta fue sustituido, para la mayoría de decisiones a adoptar en materia medioambiental, por el procedimiento de cooperación, lo que posibilitaba cierta participación del Parlamento Europeo (PE) a la hora de legislar. En cambio, los PMA pasaban a ser adoptados por medio del nuevo procedimiento de codecisión, en el que el PE y el Consejo legislan conjuntamente.

⁴² El caso más evidente era el de Dinamarca. Su preocupación por la protección del medio ambiente era similar a la existente en los otros países nórdicos que a comienzos de los años 90 se encontraban negociando su adhesión a la CE. Precisamente, la presencia como observadores de Suecia, Finlandia y Noruega (país que no llegó a ingresar) en las negociaciones que darían lugar al Tratado de Maastricht facilitó que la cuestión medioambiental estuviese presente en la correspondiente Conferencia Intergubernamental.

Finalmente, el Tratado de Maastricht abrió la posibilidad de dotar recursos comunitarios para la defensa del medio ambiente. En este ámbito, se tuvo presente una consideración que se hacía evidente desde tiempo atrás, referida al hecho de que estando la UE formada por países con distinto grado de desarrollo económico, “cuando se plantea la necesidad de garantizar unos mínimos medioambientales, se hace imprescindible la puesta en marcha de alguna compensación que favorezca a aquellos países con un grado de desarrollo más bajo, que sin embargo, y por ello mismo, estarían adoptando una normativa medioambiental demasiado avanzada para su nivel de desarrollo”⁴³. Ante esta situación, se plantea la creación de fondos de ayuda económica para que dichos países puedan alcanzar niveles de respeto medioambiental propios de países más desarrollados⁴⁴.

Tras el Tratado de Maastricht llegó el quinto PMA⁴⁵. Su objetivo general era orientar progresivamente el modelo de crecimiento europeo hacia el desarrollo sostenible, mediante el cambio de las pautas de producción y consumo. Se trataba de crear el marco adecuado para un nuevo planteamiento del medio ambiente y de la actividad y desarrollo económico y social. De este modo, se pretendía la instauración en la UE de una política medioambiental horizontal, es decir, “una política capaz de extender su contenido hacia todas las acciones de la Unión y de sus Estados miembros, con el fin de evitar, en la medida de lo posible, consecuencias graves sobre los ecosistemas y la calidad de vida de los ciudadanos”⁴⁶.

Este programa, partiendo de la experiencia de los cuatro primeros, establecía las bases para una nueva perspectiva de protección medioambiental generalizada a todos los ámbitos en los que la UE tenía competencias, es decir,

⁴³ MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R., *Introducción a la Unión...*, cit., p. 297.

⁴⁴ De este modo, junto al instrumento LIFE mencionado arriba, se comenzó a destinar una parte importante de la capacidad financiera de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión a la protección del medio ambiente.

⁴⁵ Resolución 93/C 138/01, de 1 de febrero de 1993, del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993. Aunque el Tratado de Maastricht introdujo el procedimiento de codecisión para adoptar los PMA, al no haber entrado en vigor aún quedó en manos del Consejo la adopción del quinto PMA.

⁴⁶ NIETO SOLÍS, J. A., *La Unión Europea...*, cit., p. 218.

pretendía la integración plena de la política de medio ambiente en las demás políticas europeas, si bien concentró su acción en cinco sectores prioritarios, a saber, industria, energía, transportes, agricultura y turismo. Destacamos los siguientes objetivos concretos: el desarrollo de una gestión racional de los recursos en las empresas; la mejora de la eficacia energética; la reducción del consumo de combustibles fósiles; la promoción de las energías renovables; el desarrollo de los transportes públicos; la vigilancia del deterioro como consecuencia del aumento de los cultivos intensivos, la utilización de abonos y la acumulación de excedentes; por último, la mejora de la gestión del turismo de masas y la promoción de formas alternativas de turismo.

Para la consecución de tales objetivos, el quinto PMA estructuró numerosos instrumentos, entre los que cabe citar: la creación de mecanismos para la elaboración de indicadores medioambientales; el incremento de las inversiones en actividades de I+D relativas a medio ambiente y energía; la integración de los requisitos de protección medioambiental en las políticas fiscales; el aumento de la financiación en el seno de los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como en el Programa LIFE; un incremento sustancial de la información pública sobre medio ambiente facilitando el acceso a la misma; y medidas en materia de educación (básica, universitaria y profesional).

Durante este período, concretamente en 1994, comenzó a ser operativa la AEMA. Se trata del organismo comunitario dedicado a proporcionar información sólida e independiente acerca del medio ambiente, en el que pueden participar, además de los Estados miembros de la UE, otros países europeos⁴⁷. Siguiendo las pautas recogidas en el Tratado, la AEMA trata de facilitar a la UE y a los países miembros la toma de decisiones destinadas a mejorar el medio ambiente, integrando las consideraciones medioambientales en las políticas económicas y avanzando en materia de sostenibilidad⁴⁸.

⁴⁷ En la actualidad, junto a los 27 Estados miembros de la UE, son miembros de la AEMA Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza y Turquía. Son países colaboradores Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia.

⁴⁸ Para desarrollar sus funciones la AEMA elabora programas plurianuales en los que determina la estrategia a seguir en su actuación y realiza periódicamente informes de evaluación sobre el estado del medio ambiente en la UE. Todo los informes y documentos de la AEMA son accesibles en su página web: <https://www.eea.europa.eu/publications>

Precisamente, en 1995 la AEMA hizo público el informe de revisión del quinto PMA, en el que hacía un repaso de los avances logrados hasta entonces por la UE, destacando que se había conseguido reducir algunas de las presiones a que se somete al medio ambiente. Sin embargo, la Agencia consideraba entonces que con dichas medidas “no se conseguirá la integración plena de las consideraciones medioambientales en los sectores económicos, ni tampoco el desarrollo sostenible”⁴⁹. Así, entre los positivos logros obtenidos por los cinco primeros PMA debe destacarse la adopción de normas comunitarias para reducir la contaminación, la puesta en práctica de instrumentos de intervención en materia ambiental, la realización y coordinación de investigaciones, la sensibilización de la opinión pública, y el mantenimiento de una postura única de la UE en esta materia en el contexto internacional. En cuanto a las lagunas, hay que subrayar la desproporción notable entre los programas y los medios disponibles, lo que supuso que en ocasiones los resultados no alcanzasen el objetivo inicial; las diferentes técnicas y métodos existentes entre los Estados miembros, algunos muy avanzados con respecto a los demás; y la existencia de diferentes puntos de vista en materia de medio ambiente, por lo que en ocasiones la postura única de la UE lo ha sido de mínimos.

VI. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM Y EL SEXTO PMA

El 2 de octubre de 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Aunque recibió numerosas críticas, es necesario reconocer que en el ámbito del medio ambiente aportó relevantes novedades, articulando “de una forma orgánica y sistematizada la regulación de esta política”⁵⁰. En lo que al TUE se refiere, introdujo en su preámbulo el principio de desarrollo sostenible, de modo que los Estados miembros, en su decisión de promover el progreso económico y social de sus pueblos, tendrán en cuenta dicho principio. De este modo, al subrayar el desarrollo sostenible como una de las principales

⁴⁹ Agencia Europea del Medio Ambiente, *El medio ambiente en la UE – Informe para la revisión del quinto programa de acción sobre el medio ambiente*, Luxemburgo, OPOCE, 1995, p. 9.

⁵⁰ GIRÓN LARRUCEA, J. A., *La Comunidad Europea...*, cit., p. 115.

metas de la UE, quedaba establecido como objetivo del proceso de integración europea y no exclusivamente de la política de medio ambiente⁵¹.

En cuanto a las novedades introducidas en el TCE, en el artículo 2 se realizaron varias adiciones a la misión de la UE, la cual promoverá “un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas”, y “un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente”. Como se ve, se distinguen dos objetivos: por un lado, la sostenibilidad, entendida como “un modo de relacionarse con los recursos naturales y ambientales (un modo ‘amigable’, podríamos decir) que constituye una condición necesaria para un desarrollo económico perdurable a largo plazo”; por otro, “la mejora del medio ambiente como una condición necesaria para el avance en la calidad y nivel de vida de los ciudadanos”⁵².

A destacar la creación un nuevo precepto por el que se impulsaba la generalización de la protección medioambiental como fin para tener en cuenta en todas las políticas europeas. El entonces nuevo artículo 3C TCE (luego artículo 6) recogía de forma específica que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad (...), en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”⁵³. De este modo, se materializaba en el derecho primario europeo la acción horizontal y transversal que el quinto PMA había iniciado, al establecerse que las cuestiones medioambientales se consideran obligatorias para el desarrollo de otras políticas europeas⁵⁴.

La Política de Medio Ambiente se mantuvo regulada en un Título propio del TCE, que pasaba a ser el Título XIX (tras la nueva numeración, artículos 174 a 176). El Tratado de Ámsterdam aportaba una importante novedad en cuanto al procedimiento legislativo a seguir para adoptar las normas medioambientales europeas, que pasaba a serlo de modo general la codecisión, en lugar del

⁵¹ WOOD, D. M. y YESILADA, B. A., *The emerging...*, cit., p. 172.

⁵² YÁBAR STERLING, A., “El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días”, *Foro. Revista de ciencias jurídicas y sociales*, núm. 0, 2004, p. 82 y 83.

⁵³ Esta especificación suponía la desaparición de la correspondiente mención que en el mismo sentido el TUE recogió en el artículo 130 R (174 con la nueva numeración).

⁵⁴ POPEANGA, V., “Environmental...”, cit., p. 24.

procedimiento de cooperación, posibilitando así un mayor grado de intervención del PE en materia de medio ambiente y, por tanto, un relevante avance en la democratización de esta política.

El Tratado de Niza no estableció modificación alguna en materia de medio ambiente. En cambio, sí reformó la estructura de la UE para posibilitar la adhesión de una docena de países en los siguientes años. Las autoridades europeas eran conscientes de que la ampliación condicionaría la política medioambiental de la UE, “al incorporarse países con un historial de respeto al medio ambiente inferior, en la mayoría de los casos, al practicado por casi todos los Estados miembros”⁵⁵. Por ello, dentro de la obligación de incorporar plenamente el acervo comunitario que tiene todo Estado para poder ser miembro de la UE, se hizo especial hincapié en que los nuevos socios adaptasen a nivel interno toda la legislación medioambiental de la UE.

A la par que se desarrollaban las negociaciones que darían lugar al Tratado de Niza, la UE dio a conocer la Estrategia de Lisboa, un plan global que tenía por objetivo convertir Europa en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para 2010. Aunque inicialmente no se recogió, la dimensión ambiental fue incorporada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, estableciendo la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible⁵⁶. La estrategia reafirmaba el desarrollo sostenible como objetivo fundamental de los Tratados —por tanto, del proceso de integración europea— y exigía “utilizar las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva” (párrafo 19), de modo que todos los sectores económicos, especialmente energía y transportes, “participen en el desarrollo y una mayor utilización de nuevas tecnologías favorables al medio ambiente” (párrafo 21).

Siguiendo las pautas marcadas por el Consejo Europeo de Gotemburgo, en julio de 2002 se aprobó el sexto PMA⁵⁷, siendo el primero aprobado por medio del procedimiento de codecisión. El programa determinaba cuatro ámbitos de

⁵⁵ MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R., *Introducción a la Unión...*, cit., p. 303.

⁵⁶ Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001 - Conclusiones de la Presidencia, SN 2001/1/01 REV 1.

⁵⁷ Decisión nº 1600/2002/CE del PE y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, DOCE L 242, de 10 de septiembre de 2002.

actuación, estableciéndose en cada uno el objetivo a lograr. El primero de ellos, considerado el principal reto, era el cambio climático, ámbito en el que se determinó como meta a corto plazo alcanzar los objetivos del Protocolo de Kioto⁵⁸. En el segundo ámbito, naturaleza y biodiversidad, el objetivo quedó fijado en proteger y restaurar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales, tanto en la UE como en el mundo. En lo que se refiere a la relación entre medio ambiente, salud y calidad de vida, se estableció el objetivo de alcanzar una calidad del medio ambiente que contribuya a garantizar la salud pública, reduciendo los niveles de contaminación. Finalmente, el cuarto ámbito, consistente en la gestión de los recursos naturales y de los residuos, conllevaba el objetivo de velar por que el consumo de los recursos renovables y no renovables no supere el umbral de lo soportable por el medio ambiente.

Con el fin de hacer frente a los retos que se plantean en materia de medio ambiente, el sexto PMA estableció la necesidad de superar el enfoque estrictamente legislativo y sustituirlo por otro estratégico. De este modo, se propusieron cinco ejes prioritarios de acción estratégica: mejorar la aplicación de la legislación en vigor; integrar el medio ambiente en otras políticas; colaborar con el mercado; implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos; tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio.

Ya en 2006 el Consejo aprobó las directrices para revisar la estrategia para el desarrollo sostenible y aprovechar la sinergias con la Estrategia de Lisboa⁵⁹. Su objetivo general se puede resumir en la elaboración de medidas que permitan a la UE mejorar la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, mediante una gestión eficaz de los recursos, aprovechando el potencial de innovación tecnológica y social que ofrece la economía y garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social⁶⁰.

La revisión de la estrategia supuso la actualización de los principales retos,

⁵⁸ En el caso de la UE, el objetivo consistía en reducir en un 8% las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para el período 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990.

⁵⁹ Consejo de la UE, *Revisión de la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible* (EDS UE), 10117/06, Bruselas, 9 de junio de 2006.

⁶⁰ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Política ambiental de la Unión Europea", en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, CIEMAT. Madrid, 2007, p. 61.

determinando un objetivo general para cada uno: limitar el cambio climático y sus efectos negativos en el medio ambiente; garantizar unos transportes sostenibles; fomentar patrones de consumo y producción sostenibles; mejorar la gestión de los recursos naturales y evitar su explotación excesiva; fomentar la salud pública frente a las amenazas sanitarias; fomentar el desarrollo sostenible en el mundo. Al mismo tiempo, la UE determinó que los Estados miembros debían elaborar sus propias estrategias nacionales de desarrollo sostenible, estableciendo la necesidad de revisarlas cada dos años.

Como se ve, entre los fundamentos que iban a determinar la política y la normativa europeas en materia medioambiental cobraba relevancia de primer orden el cambio climático y sus consecuencias en cuanto reto y la lucha contra el mismo como objetivo. Así, en enero de 2007 la Comisión concretó la estrategia europea de lucha contra el cambio climático⁶¹, al tiempo que dio a conocer su propuesta ante los principales retos que se planteaban en materia energética en Europa, como son la seguridad de abastecimiento y, precisamente, el cambio climático, lo que la vinculaba claramente con la protección medioambiental⁶². Ambas fueron adoptadas por el Consejo Europeo⁶³ y definirían la reforma que tendría lugar en estos ámbitos con el Tratado de Lisboa, al consagrarse una política integrada de medio ambiente y energía⁶⁴.

VII. EL TRATADO DE LISBOA Y EL SÉPTIMO PMA

El 13 de diciembre de 2007 fue firmado el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, quedando la normativa fundamental europea compuesta por el TUE y el TFUE. El art. 3 TUE establece como objetivo de la

⁶¹ Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Limitar el calentamiento mundial a 2°C - Medidas necesarias hasta 2020 y después*, COM (2007) 2 final, 2007.

⁶² Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final, 2007.

⁶³ Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 - Conclusiones de la Presidencia, 7224/1/07 REV1.

⁶⁴ Al tomar en consideración las implicaciones ambientales en la producción y el consumo de energía, ya no cabía concebir “una política energética que no tenga en cuenta como parte esencial de la misma su sostenibilidad, en pie de igualdad –como mínimo– con los aspectos de la seguridad del suministro y la competitividad”. LÓPEZ SAKO, M. J., “La política energética sostenible de la Unión Europea (1)”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 322, 2011, p. 81.

UE el desarrollo sostenible⁶⁵, al determinar que “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa”, que se basará en tres elementos: un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado y “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. El desarrollo sostenible queda así consagrado como objetivo de la UE, superando definitivamente el ámbito de la política de medio ambiente. Lo mismo sucede con la obligación de aplicar de modo generalizado en todas las políticas los objetivos y principios medioambientales, pues el art. 11 TFUE recoge expresamente que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible”.

El TFUE sitúa ahora la regulación de la política medioambiental en el Título XX, compuesto por los artículos 191 a 193. El primero de ellos recoge los principios vertebradores de la política ambiental europea o, si se quiere, los principios generales del Derecho en esta materia⁶⁶, así como los objetivos concretos de la política europea de medio ambiente: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático. La necesidad específica de luchar contra el cambio climático es una adición realizada por el Tratado de Lisboa, reflejo de la relevancia que para la UE había adquirido dicha cuestión.

Según el número 2 del citado art. 191 TFUE, la UE debe lograr un nivel de protección medioambiental elevado, si bien debe tenerse presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones del territorio europeo. Como se ve, esta política trata de garantizar el derecho de todos los ciudadanos de la UE a disfrutar del mismo nivel de protección medioambiental y el derecho de las

⁶⁵ De modo que la UE es la única región del mundo donde dicho objetivo “es declarado principio constitucional”. TORRE-SCHAUB, M., “L’apport du principe de développement durable au droit communautaire: gouvernance et citoyenneté écologique”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, núm. 555, 2012, p. 89.

⁶⁶ LÓPEZ RAMÓN, F., “La formación del ordenamiento ambiental”, *Revista Ambienta*, núm. 124, 2018, p. 33.

empresas a operar en las mismas condiciones de competencia, pero respetando las distintas circunstancias de cada país tanto como sea posible. El mismo párrafo enumera los cuatro principios en los que se basa la política de medio ambiente: cautela, acción preventiva, corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma y quien contamina paga⁶⁷.

La integración de la protección medioambiental en otras políticas europeas es especialmente apreciable en lo que se refiere a la energía, lo que quedó reflejado en la introducción de la regulación independiente de esta materia. La misma queda recogida en el Título XXI del TFUE, es decir, contigua a la normativa medioambiental y su único precepto (art. 194.1 TFUE) refleja el nexo entre ambas políticas pues establece los objetivos de la política energética europea “atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente”.

Además de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la seguridad de abastecimiento, así como de fomentar la interconexión de las redes energéticas, se recoge como objetivo de la política europea de energía “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”, objetivo directamente relacionado con la agenda climática y, por tanto, con la política medioambiental⁶⁸. La existencia de una estrecha relación entre los ámbitos energético y medioambiental queda, así, evidenciado también en su vertiente normativa en el Derecho Originario de la UE⁶⁹. Es más, cabe afirmar que en la UE se desarrolla una política integrada en materia de

⁶⁷ La Comisión identifica el significado de cada uno de ellos. El principio de cautela significa que en caso de que haya indicios claros de que existe un problema medioambiental incipiente, se tomen medidas cautelares incluso cuando no se posee confirmación científica completa. El principio de acción preventiva responde a la concepción de que la mejor política de protección del medio ambiente consiste en intentar evitar cualquier forma de contaminación o de deterioro del mismo, en lugar de reparar los efectos de una acción perjudicial después de que ésta haya tenido lugar y cuando los daños son inevitables. El principio de corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma de su producción supone aplicar de manera inmediata la solución correspondiente, al objeto de neutralizar al máximo los efectos de los ataques y evitar una posible progresión incontrolable de los mismos. El principio de quien contamina paga requiere determinar las actuaciones degradantes del medio ambiente susceptibles de constituir hechos que den lugar a responsabilidad, así como articular una reglamentación que identifique las infracciones que dan lugar a los perjuicios que haya que reparar y que individualice a las personas a quienes la infracción sea imputable. Comisión Europea, *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la UE*, Oficina de Publicaciones de la CE. Luxemburgo, 2006, p. 4.

⁶⁸ GUSEV, A. S., “Climate Changes...”, cit., p. 81.

⁶⁹ Sobre esta cuestión, vid. MOUSSIS, N., *EU Environment & Energy Policies: Two Interwoven Legislative Areas*, European Study Service. Rixensart (Bélgica), 2009.

energía y medio ambiente, de modo que la relación e interdependencia entre ambos ámbitos “se ha traducido en una necesaria simbiosis regulatoria”⁷⁰. Lo cierto es que la producción normativa europea ya estaba reflejando la estrecha relación entre la lucha contra el cambio climático y la energía, principalmente por medio del impulso a las energías renovables, medida completamente favorecedora de la protección medioambiental⁷¹.

El 3 de marzo de 2010 la Comisión hacía pública la Estrategia Europa 2020, una propuesta para salir de la crisis económica internacional que estalló en 2008 y preparar la economía de la UE de cara a la siguiente década por medio de un crecimiento inteligente, sostenible e integrado⁷². En lo que a la sostenibilidad se refiere, la estrategia impulsó una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva. Para ello, se establecieron tres significativos objetivos en materia de clima y energía, a lograr en 2020: reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), con respecto a los niveles de 1990; aumento del 20% de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y disminución del consumo en un 20% logrando una mayor eficiencia energética.

La Estrategia Europa 2020 tuvo una influencia notoria en el Séptimo PMA, más aún tras constatar la Comisión que, aún habiendo avanzado notablemente en determinados ámbitos, el sexto PMA podía llegar a no desarrollar todas las medidas previstas. En efecto, la evaluación final del mismo presentaba logros y deficiencias⁷³, pudiendo mencionarse, a modo de ejemplo, los siguientes: a pesar del aumento de la protección de la superficie terrestre (por medio de la

⁷⁰ LÓPEZ SAKO, M. J., “La política energética...”, cit., p. 81.

⁷¹ El mayor ejemplo venía dado por el conocido como “Paquete energía y clima”, un conjunto de actos legislativos aprobados por el PE y el Consejo el 23 de abril de 2009 (todos en DOCE L 140, de 5 de junio de 2009): Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, Directiva 2009/29/CE por la que se perfecciona el comercio de derechos de emisión de GEI, Directiva 2009/31/CE sobre el almacenamiento geológico del dióxido de carbono, Decisión 406/2009/CE sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de GEI a fin de cumplir los compromisos adquiridos hasta 2020.

⁷² Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*, COM (2010) 2020, 2010. En junio el Consejo Europeo aprobó la propuesta y la hizo suya. Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones, EUCO 13/10.

⁷³ Comisión Europea, comunicación de 31 de agosto de 2011, *VI Programa de Medio Ambiente – Evaluación Final*, COM (2011), 531 final.

Red Natura 2000) y del medio marino, así como la disminución de la contaminación de ríos y lagos, el objetivo global consistente en detener la pérdida de biodiversidad antes de 2010 no había sido alcanzado; aunque se constató que el consumo de recursos ya no aumentaba al mismo ritmo que el crecimiento económico, lo cierto es que continuaba creciendo en términos absolutos y el volumen global de residuos generados en la UE, en el mejor de los casos, se había estabilizado; y, a pesar del indudable éxito de la consecución antes de tiempo de los objetivos definidos en el Protocolo de Kioto, las emisiones de GEI en el sector del transporte estaban aumentando.

En noviembre de 2013 la UE aprobaba el Séptimo PMA⁷⁴. Por medio del mismo, se asumió la constatación de que ya no es posible seguir tratando al medio ambiente como algo ajeno a la economía, de modo que ésta debe ser transformada para obtener más valor con menos recursos y cambiar los modelos de consumo. Para ello, el programa “establece una estrategia medioambiental a largo plazo, lo suficientemente adaptable y flexible para dar respuesta a los múltiples retos (...) fijando el rumbo hacia una economía verde y competitiva que salvaguardará los recursos naturales y la salud de las generaciones presentes y futuras”⁷⁵. Como se ve, el programa trata de reforzar el impulso de actuaciones integradas en diferentes políticas y sectores, entre las que la energía es uno de los ámbitos principales⁷⁶.

El nuevo programa estableció nueve objetivos prioritarios. Los tres primeros constituyen propiamente los ámbitos temáticos del programa. El primero consiste en proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE, lo que supone reforzar la defensa de la biodiversidad, así como actuar en lo que se refiere a la protección del suelo y de los recursos forestales. El segundo, la transformación de la UE en una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos,

⁷⁴ Decisión 1386/2013/UE del PE y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, DOUE L 354.

⁷⁵ Comisión Europea, *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*, Oficina de Publicaciones de la UE. Luxemburgo, 2013, p. 15.

⁷⁶ El Séptimo PMA apostaba “claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono (...) y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía, energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc.”. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El Séptimo Programa...”, cit., p. 93.

requiere ante todo la aplicación de las medidas para alcanzar los objetivos en materia de clima y energía, así como transformar los residuos en recursos, apostando por la economía circular. El tercero consiste en la protección de la salud de los ciudadanos de la UE, para lo que se impulsa la reducción de la contaminación atmosférica y acústica.

Los objetivos prioritarios cuarto a séptimo constituyen el marco instrumental para realizar los objetivos temáticos: maximizar los beneficios de la legislación medioambiental europea; mejorar la base de conocimientos e información de la política de medio ambiente; asegurar inversiones en materia de clima y medio ambiente; y reforzar la integración de las cuestiones medioambientales en otras áreas, como las políticas agrícola, pesquera, de transporte y, especialmente, de energía. Finalmente, los dos últimos son objetivos que tratan de responder a desafíos locales, regionales y mundiales: aumentar la sostenibilidad de las ciudades e impulsar iniciativas globales para hacer frente a los desafíos medioambientales y climáticos a escala mundial.

VIII. LA NECESIDAD DE UNA MAYOR AMBICIÓN

En octubre de 2014 el Consejo Europeo aprobó el “Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030”⁷⁷, por el que se establecían nuevos objetivos en materia de clima y energía, ahora para 2030. No obstante, con la adopción de los actos que conforman el *Paquete energía limpia* los objetivos fueron ampliados⁷⁸. El objetivo propuesto por la Comisión de reducción de las

⁷⁷ Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14. Adoptaba la propuesta de la Comisión recogida en la comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

⁷⁸ El paquete había sido presentado por la Comisión Europea, comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final. Los actos fueron adoptados el PE y el Consejo entre mayo de 2018 y junio de 2019: el 30 de mayo de 2018, la Directiva (UE) 2018/844 relativa a la eficiencia energética de los edificios (*DOUE* L 156, de 19 de junio de 2018); el 11 de diciembre de 2018, el Reglamento (UE) 2018/1998 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, la Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables, y la Directiva (UE) 2018/2002 relativa a la eficiencia energética (*DOUE* L 328, de 21 de diciembre de 2018); el 5 de junio de 2019, el Reglamento (UE) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad, la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y el

emisiones de GEI por lo menos en el 40 % con respecto a 1990 se mantuvo, pero gracias a la Directiva sobre energías renovables se aumentó al 32 % la cuota de energía procedente de fuentes renovables a alcanzar en el consumo final bruto de energía de la UE, y la Directiva de eficiencia energética determinó que el aumento de la eficiencia energética fuese de un mínimo del 32,5 %.

Tan relevante para el logro de la sostenibilidad y consecuencia directa de los objetivos establecidos en el séptimo PMA va a ser un segundo paquete legislativo, derivado del plan de acción europeo para poner en marcha un modelo económico circular. Los objetivos del plan consisten en promover la reparabilidad, durabilidad, reciclabilidad y eficiencia energética de los productos; reducir el desperdicio de alimentos y los desechos marinos; luchar contra la obsolescencia programada; reutilización del agua; impulsar la reciclabilidad y la biodegradabilidad de los plásticos⁷⁹.

Una vez en marcha los paquetes legislativos referidos, la Comisión hizo pública a finales de 2018 su propuesta para desarrollar la transición a la energía limpia y para que las emisiones de GEI desaparezcan en Europa para 2050⁸⁰, que se plasma en el objetivo de reducción de las emisiones entre el 80 % y el 100 %. Se pretende que la UE deje de lado los combustibles fósiles en 2050, logrando así una situación de neutralidad climática, al tiempo que refuerza de cara al futuro la práctica europea de incorporar el objetivo de desarrollo sostenible a todos los ámbitos, razón por la que “la visión de la Comisión para un futuro climáticamente

Reglamento (UE) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la UE para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (DOUE L 328, de 14 de junio de 2019).

⁷⁹ El plan había sido presentado por la Comisión Europea, comunicación de 2 de diciembre de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final. Los actos también fueron adoptados el PE y el Consejo entre mayo de 2018 y junio de 2019: el 30 de mayo de 2018, la Directiva (UE) 2018/851 sobre residuos, la Directiva (UE) 2018/850 relativa al vertido de residuos, la Directiva (UE) 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases y la Directiva (UE) 2018/849 relativa a los vehículos al final de su vida útil, a las pilas y a sus residuos, y a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (DOUE L 150, de 14 de junio de 2018); el 5 de junio de 2019, la Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DOUE L 155, de 12 de junio de 2019); y el 6 de junio de 2019, el Reglamento (UE) 2019/1009 sobre la puesta en el mercado de productos fertilizantes (DOUE L 170, de 25 de junio de 2019).

⁸⁰ Comisión Europea, comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.

neutro abarca prácticamente todas las políticas de la UE⁸¹.

Sin embargo, la realidad muestra que el grado de cumplimiento de los objetivos medioambientales y climáticos se está ralentizando desde 2014 debido a la recuperación económica tras la crisis de 2008. La propia Comisión advertía de ello en lo que se refiere a los compromisos en materia de clima y energía⁸², por lo que incidía en la necesidad de intensificar los esfuerzos para aumentar la eficiencia energética e impulsar las energías renovables. Los datos más recientes que pueden ser consultados confirman una buena tendencia general, si bien al mismo tiempo confirman las dudas planteadas por la Comisión⁸³. El mejor dato es el referido a la reducción de emisiones de GEI, dado que la UE las había reducido para 2019 el 28 % con respecto a los niveles de 1990 (25,9 % para la UE-27 sin Reino Unido). También es bueno el dato del porcentaje de energías renovables en el consumo total de energía, que en 2019 era del 18,9 % (aún mejor para la UE-27, que alcanza el 19,7 %), si bien se aprecia la ralentización desde 2014. Ello es aún más acusado en el caso de la eficiencia energética, objetivo prácticamente logrado en 2014 pero que el aumento de consumo desde entonces dificultaba su logro en 2020.

Esa doble percepción, de estar en el buen camino, pero con un ritmo menor del necesario, se aprecia en otros datos como, por ejemplo, los referidos a la defensa del medio ambiente y la biodiversidad. Por un lado, el aumento de superficie protegida en la UE por aplicación del programa Natura 2000 es relevante, llegando al 18 % de la superficie terrestre y doblándose la superficie marina protegida en la última década. Por el contrario, llama la atención que el

⁸¹ El objetivo es una transición hacia un planeta limpio que “sea socialmente justa y refuerce la competitividad de la economía (...) garantizando empleos de alta calidad y un crecimiento sostenible en Europa, permitiendo simultáneamente ayudar a resolver otros retos medioambientales, como la calidad del aire o la pérdida de biodiversidad”. Comisión Europea, comunicado de prensa de 28 de noviembre de 2018, *La Comisión aboga por una Europa climáticamente neutra de aquí a 2050*, IP/18/6543.

⁸² Comisión Europea, documentos de 9 de abril de 2019: *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía*, COM (2019) 175 final; *Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020*, COM (2019) 224 final; *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2019) 225 final.

⁸³ Datos obtenidos de Eurostat: ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change/data/database (Greenhouse gas emissions) y ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators). Última consulta, 20 de julio de 2021.

gasto en protección medioambiental con respecto al PIB haya disminuido, puesto que, aún habiendo de tenerse presente el contexto de crisis económica entre 2008 y 2014, la recuperación desde entonces hace difícil de entender que el dato en cuestión haya pasado del 2 % en 2010 al 1,9 % en 2019⁸⁴.

La misma idea se puede apreciar en la evaluación del VII PMA que la Comisión hizo pública en mayo de 2019⁸⁵. Se destacó positivamente que el programa ha facilitado una importante transformación en la formulación de las políticas, la de medio ambiente pero también las demás, que deben integrar los objetivos ambientales; y ello ha posibilitado un mayor reconocimiento con respecto al hecho de que la protección ambiental, los beneficios sociales y el crecimiento económico sostenible van de la mano. La Comisión consideró que el programa ha mejorado la eficacia de la política medioambiental, que los objetivos prioritarios se están consiguiendo y que la visión para 2050 que contiene el programa sigue siendo válida pero, y aquí está la segunda vertiente, advertía de que se necesitarán ajustes a medida que surjan nuevos desafíos.

El informe de la AEMA sobre el estado y perspectivas 2020 reflejaba de un modo más acusado esa doble percepción⁸⁶. Por un lado, resulta evidente que las políticas europeas en materia de medio ambiente, clima y energía, así como en todas las demás en lo que se refiere a la asunción y aplicación de los objetivos medioambientales, han supuesto relevantes avances en la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático. En cambio, por otro lado, el informe alerta de la grave situación de los ecosistemas europeos y de las amenazas ambientales que les acosan. En este sentido subraya la idea ya mencionada de que no será posible lograr el cumplimiento de todos los objetivos previstos para 2030 y 2050 con el actual ritmo de progreso, debiendo atenderse especialmente a ámbitos como la biodiversidad, uso de los recursos, impacto del cambio climático y los riesgos para la salud. Precisamente, las propuestas de

⁸⁴ Datos obtenidos de Eurostat: ec.europa.eu/eurostat/web/environment/biodiversity. Última consulta, 20 de julio de 2021.

⁸⁵ Comisión Europea, informe de 15 de mayo de 2019, *Sobre la evaluación del VII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente*, COM (2019) 233 final.

⁸⁶ Agencia Europea del Medio Ambiente (2019): *The European Environment. State and Outlook 2020*. OPOCE, Luxemburgo. Recuperado de <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>

mejora recogidas en el informe fueron incluidas en el contenido del Pacto Verde Europeo que presentaría poco después la Comisión.

IX. EL PACTO VERDE EUROPEO Y EL OCTAVO PMA

La propuesta de Pacto Verde Europeo (PVE) fue presentada por la Comisión en diciembre de 2019⁸⁷. Se trata de una hoja de ruta para hacer que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades, y que ha sido considerado “el proyecto de política medioambiental más ambicioso de la historia europea”⁸⁸. El PVE es la estrategia para lograr una UE climáticamente neutra en 2050, si bien su proceso de implementación “auspicia un cambio sistémico en la economía y sociedad europea, que va más allá de la acción por el clima, para enmarcarse en el contexto del desarrollo sostenible”⁸⁹. El documento prevé actuaciones para impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación⁹⁰.

El PVE incide en todos los sectores de la economía, especialmente en aquellos más contaminantes, como el transporte, la energía, la agricultura, la industria, la construcción, el sector textil y el químico. El PVE insiste en dos ideas fundamentales que ya venían subrayando los últimos PMA: por un lado, junto a la configuración de políticas transformadoras sigue siendo indispensable la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE; por otro, “los

⁸⁷ Comisión Europea, comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo* COM (2019) 640 final.

⁸⁸ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El ambicioso Pacto Verde Europeo”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 2020, p. 81.

⁸⁹ PÉREZ DE LAS HERAS, B., “La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París”, *Revista española de Derecho Internacional*, vol. 72, núm. 2, 2020, p.127.

⁹⁰ El PVE “utiliza como pilar la idea de sostenibilidad y economía circular unidas a la transición justa (...) cuyos costes y beneficios se distribuyan equitativamente entre los distintos grupos sociales, las industrias y las regiones y entre las generaciones presentes y futuras”. ÁLVAREZ CUESTA, H., “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”. *IUSLabor*, núm. 2, 2020, p. 80.

estados miembros deben garantizar que la legislación y las políticas pertinentes para el despliegue del PVE se hagan cumplir y se apliquen de manera efectiva”⁹¹.

En materia de energía y clima el PVE refleja la necesaria mayor ambición para lograr la neutralidad climática en 2050. Por ello, recoge la propuesta de elevar, como mínimo, al 50 % la reducción de las emisiones de GEI (con respecto a 1990), a concretar por medio de una Ley del Clima Europea. En segundo lugar, el PVE apuesta por acelerar el proceso de descarbonización del sistema energético, intensificando la implantación de fuentes de energía renovable así como incrementando el nivel de eficiencia energética. También vinculada a la acción climática, el PVE apuesta por la defensa de la biodiversidad, no en vano el calentamiento climático repercute en la pérdida de la misma. De este modo, propone continuar con la ampliación de las zonas protegidas por la red Natura 2000, recuperar los ecosistemas dañados e incluso aumentar la biodiversidad en las áreas urbanas, haciendo más ecológicas las ciudades europeas. Siguiendo lo establecido en el PVE, el Consejo Europeo hizo suyo el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra para 2050, instando a poner en marcha los trabajos y las medidas legislativas necesarias para su logro⁹².

A lo largo de 2020 se generalizó la situación de pandemia provocada por el Covid-19, al tiempo que en la UE lo hacía la idea referida a que las medidas a adoptar para superar la crisis económica derivada de dicho contexto debían seguir la vía propuesta en el PVE. En efecto, el PVE “tiene la oportunidad de incorporar las lecciones aprendidas de la pandemia del coronavirus, así como plantear respuestas estratégicas que contribuyan al cambio de modelo político, económico y social”, para liderar así la transición ecológica en Europa⁹³. En este sentido, “alineando los esfuerzos de recuperación pospandemia con unos objetivos climáticos ambiciosos podría fomentar transformadoras soluciones a largo plazo, que apunten a la construcción de un nuevo modelo de sociedad justa, sostenible

⁹¹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEMAT. Madrid, 2020, p. 45.

⁹² Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2019 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 29/19.

⁹³ MONGE, C., “El Pacto Verde Europeo es la luz al final del túnel”. *Esglobal*, 29 de abril de 2020, <https://www.esglobal.org/el-pacto-verde-europeo-es-la-luz-al-final-del-tunel/>

y descarbonizada”⁹⁴. Es cierto que la implementación del PVE “dependerá en parte del comportamiento del PIB, de las tasas de desempleo y los niveles de déficit y deuda de los Estados miembros”, pero la apuesta por su desarrollo brinda “la oportunidad de sentar las bases para la transformación del modelo de desarrollo de la UE”⁹⁵.

La Comisión presentó en 2020 diferentes propuestas para desarrollar el contenido del PVE. Destacamos en primer lugar la conocida como Ley del Clima Europea⁹⁶, es decir, el acto legislativo fundamental para garantizar la neutralidad climática de aquí a 2050. Se trataba de una propuesta de reglamento por el que la UE fija su objetivo de reducción de emisiones de GEI para 2030 en un mínimo del 50 %, preferiblemente del 55 %. En apoyo a esta propuesta, la Comisión presentó un nuevo modelo de industria para Europa que, precisamente, facilite el camino hacia la neutralidad climática al reducir su huella de carbono, volviéndose más ecológica y circular al tiempo que más competitiva⁹⁷. En tercer lugar, la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030⁹⁸, presentada con el fin de encaminar Europa hacia la recuperación ecológica y por la que se pretende que para 2030 sean zonas protegidas el 30 % del suelo y de los mares de Europa. Finalmente, la Estrategia para la Integración del Sistema Energético⁹⁹, con el objetivo de alcanzar un sistema energético europeo integrado, basado en una cuota cada vez mayor de energías renovables distribuidas geográficamente, con un uso más eficiente de los recursos que evite la contaminación y la pérdida de biodiversidad.

⁹⁴ VILLAVICENCIO CALZADILLA, P., “La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes”. *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 2, 2020, p. 19.

⁹⁵ LÁZARO TOUZA, L., ESCRIBANO FRANCÉS, G. y CRESPI DE VALLDAURA, V., “Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia”. *ICE Revista de Economía*, núm. 916, 2020, p. 171.

⁹⁶ Comisión Europea, documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (“Ley del Clima Europea”)*, COM (2020) 80 final.

⁹⁷ Comisión Europea, comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.

⁹⁸ Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 “Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”*, COM (2020) 380 final.

⁹⁹ Comisión Europea, comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*, COM (2020) 299 final.

En diciembre de 2020 el Consejo Europeo aprobó el objetivo de reducción de las emisiones GEI para 2030, que aumenta del 40 % al 55 %¹⁰⁰. Se trata de un objetivo vinculante para la UE que el Consejo Europeo instó a que se reflejase en la Ley del Clima Europea. Coincide esta institución con la Comisión en que la intensificación de la ambición climática europea tiene por objetivo impulsar el crecimiento económico sostenible, creando empleo, generando beneficios en materia de salud y medio ambiente, y contribuyendo a la competitividad europea en tecnologías ecológicas. Finalmente, en junio de 2021 el PE y el Consejo aprobaron el reglamento que recoge la normativa para el logro de la neutralidad climática¹⁰¹, consagrando así la ampliación del tercero de los objetivos en materia de clima y energía que no lo había hecho aún.

Meses antes la Comisión había presentado su propuesta en torno al octavo PMA¹⁰², estrechamente vinculada al PVE y que establece los objetivos concretos y las condiciones necesarias para progresar en los avances que la UE viene realizando en materia de desarrollo sostenible¹⁰³. El documento es la base a partir de la que el Consejo y el PE iniciaron las negociaciones correspondientes para definir el acto legislativo que lo apruebe¹⁰⁴.

El octavo PMA tiene por objeto acelerar la transición ecológica de manera justa e inclusiva. El nuevo programa propuesto establece seis objetivos prioritarios temáticos, destacando en primer lugar la reducción irreversible y progresiva de las emisiones de GEI y el incremento de las absorciones por sumideros naturales o de otro tipo con el fin específico de lograr el objetivo para 2030 (reducción del

¹⁰⁰ Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 22/20.

¹⁰¹ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”) (DOUE L 243, de 9 de julio de 2021).

¹⁰² Comisión Europea, documento de 14 de octubre de 2020, *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030*, COM (2020) 652 final.

¹⁰³ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El Octavo Programa Ambiental de la Unión Europea: la propuesta de decisión de 14 de octubre de 2020”, *La Ley Unión Europea*, núm. 87, 2020, p. 1.

¹⁰⁴ El PE aprobó la propuesta el 9 de julio de 2021, fijando así su posición. Desde el PE se pretende que el VIII PMA “se convierta en una herramienta de gobernanza que guíe la política medioambiental de la UE más allá del Pacto Verde Europeo”. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, *De un vistazo (Pleno julio de 2021): Octavo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente*, PE 690.692 – julio de 2021. Recuperado de europarl.europa.eu

55 %) y la neutralidad climática para 2050. En segundo lugar, el aumento de la capacidad de adaptación y la reducción de vulnerabilidad al cambio climático. El tercer objetivo determina un aceleramiento hacia una economía circular, mediante la evolución hacia un modelo de crecimiento regenerativo que devuelva al planeta más de lo que toma de él, así como la disociación del crecimiento económico del uso de los recursos y la degradación ambiental. En cuarto lugar, la consecución del objetivo cero en materia de contaminación sin sustancias tóxicas en aire, agua y suelo. El quinto objetivo se centra en la biodiversidad, en su protección, conservación y recuperación, centrándose particularmente en el aire, el agua, el suelo, los bosques, los humedales y los ecosistemas marinos. Finalmente, otro objetivo que abarca necesariamente diferentes ámbitos y políticas como es el fomento de la sostenibilidad ambiental y la reducción de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo, en particular en los ámbitos de la energía, la industria, la construcción, la movilidad y el sistema alimentario.

Si la relación del octavo PMA con el PVE y las propuestas que lo están desarrollando es evidente, lo es aún más su influencia en la futura legislación en la materia, no en vano el programa constituye la herramienta para fijar el camino del desarrollo normativo de la misma. Ello queda reflejado en el último paquete legislativo propuesto por la Comisión, conocido como *Objetivo 55*¹⁰⁵ y que se ha hecho público en julio de 2021. Se trata de una propuesta para cumplir con el objetivo de reducir las emisiones de GEI en el 55 % para 2030 y lograr la neutralidad climática en 2050, así como para “hacer realidad el Pacto Verde Europeo”¹⁰⁶.

Para ello, por un lado, se recogen modificaciones en normas vigentes en materia de comercio de derechos de emisión o de emisiones de vehículos (todos los matriculados a partir de 2035 serán de cero emisiones), en las directivas sobre combustibles alternativos (generalización de puntos de recarga eléctrica y

¹⁰⁵ Comisión Europea, comunicación de 14 de julio de 2021, ‘Objetivo 55’: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática, COM (2021) 550 final.

¹⁰⁶ Comisión Europea, comunicado de prensa de 14 de julio de 2021, *Pacto Verde Europeo: la Comisión propone transformar la economía y la sociedad de la UE para alcanzar los objetivos climáticos*, IP/21/3541.

repostaje de hidrógeno) y sobre fiscalidad de la energía, así como en las directivas sobre energías renovables (ampliándose al 40 % el objetivo de energía procedente de fuentes renovables) y sobre eficiencia energética (duplicando la obligación de ahorro energético anual para los Estados miembros). Por otro lado, se proponen nuevos actos sobre mecanismos de ajuste en frontera del carbono, un mecanismo social de acción climática, sobre combustibles sostenibles en transporte aéreo y marítimo, y una nueva estrategia forestal (para preservar la biodiversidad y especialmente los bosques, cuya extensión se quiere ampliar notablemente).

X. CONCLUSIONES

La normativa fundamental europea en materia de medio ambiente es un ejemplo de las virtudes que tiene disponer de un ordenamiento jurídico común, cuya aplicación facilita el logro de un objetivo también común como es el desarrollo sostenible.

En los inicios de las CCEE las características del mercado común exigieron el establecimiento de unas reglas básicas que evitasen que las normativas medioambientales nacionales generasen situaciones contrarias a la libre competencia. Ante la falta de una regulación contenida en los Tratados originarios, se recurrió a los PMA para ir configurando la política europea de medio ambiente, inicialmente vinculada al desarrollo del mercado común pero ya desde el tercer programa centrada en la protección medioambiental. En efecto, los dos primeros PMA sirvieron de basamento para iniciar el desarrollo de una política medioambiental europea y, así, partiendo de un objetivo general consistente en compatibilizar un uso racional de los recursos naturales con el desarrollo económico posibilitaron que el tercer PMA incidiese en la prevención.

A partir de ahí, han sido los Tratados modificativos los que han ido configurando la actual política medioambiental de la UE, sirviéndose las instituciones de los PMA para su desarrollo inicial y determinar así el camino a seguir por los actos legislativos correspondientes. Así ha sucedido desde la reforma operada por el AUE, por medio de la que el medio ambiente pasó a tener regulación como política específica de las CCEE, estableciendo además que la protección

medioambiental sería un componente de todas las políticas europeas, idea que comenzó a desarrollar el cuarto PMA.

Por su parte, el Tratado de Maastricht incluyó entre los fines a lograr por la UE un crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente, para lo que el quinto PMA ahondó en una perspectiva de protección medioambiental generalizada en todos los ámbitos de la UE. El Tratado de Ámsterdam confirmó el desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea y no exclusivamente de la política medioambiental, mientras que el sexto PMA estableció las vías a seguir para hacer frente a retos como el cambio climático, la defensa de la biodiversidad o la economía circular, lo que requiere actuar en numerosos ámbitos de las diferentes políticas europeas.

Es evidente que los dos avances más relevantes en la materia han venido determinados por la vinculación del crecimiento económico a la protección medioambiental, estableciendo el desarrollo sostenible como objetivo fundamental de la UE, y por la integración en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones europeas de dicho objetivo. En ello, los PMA han sido herramientas completamente válidas para concretar los objetivos a lograr a partir de los fundamentos establecidos en los Tratados, no sólo en la política medioambiental, sino para la integración de los objetivos de protección del medio ambiente en las demás políticas europeas.

La evolución de las directrices y los principios que determinan la normativa fundamental de la UE en materia medioambiental analizada en este trabajo, por medio de los Tratados y de los PMA, permite concluir que el concepto de crecimiento sostenible es un elemento clave y fundamental en la determinación de los planteamientos para adoptar las medidas que conducen al desarrollo económico equilibrado. Todo ello ha quedado reflejado en el derecho originario vigente, gracias a la reforma operada por el Tratado de Lisboa, que dejó configurada una política integrada de medio ambiente y energía a la que se une la acción climática y que determinó lo que sería el séptimo PMA.

De este modo, en la actualidad, junto a la protección y defensa de la biodiversidad, la actividad de la UE se centra en la reducción de emisiones contaminantes, el aumento de la presencia de las energías renovables en el consumo de energía y el logro de una mayor eficiencia energética, por cuanto

que son las herramientas más eficaces en la lucha contra el cambio climático. El Pacto Verde Europeo es el colofón, al menos hasta ahora, de esa evolución, al fundamentar los esfuerzos para recuperar la senda del crecimiento en el cumplimiento de los objetivos climáticos y medioambientales, más aún ante la ralentización en el grado de realización de los mismos, siendo el octavo PMA la herramienta que marca el camino a seguir para completar la transición hacia la sostenibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERTON, M., “Environmental Protection in the EU Member States: Changing Institutional Scenarios and Trends”, *L’Europe en formation*, núm. 363, 2012, pp. 287-300.

ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Fundación Universidad-Empresa. Madrid, 1993.

ÁLVAREZ CUESTA, H., “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”, *IUSLabor*, núm. 2, 2020, pp. 74-100.

ARMENGOL Y BUTRÓN DE MÚGICA, D. y CARRILLO VARGAS, M. C., “El Cuarto Programa de la CEE en materia de medio ambiente (1987/1992) y la política ambiental comunitaria”, *Estudios Regionales*, núm. 26, 1990, pp. 201-208.

CUENCA GARCÍA, E., *Economía de la Unión Europea*, Pearson-Prentice Hall. Madrid, 2007.

DE CARVALHO LEAL, V., “El Medio Ambiente como objeto de protección jurídica en el ámbito comunitario: hacia un sistema de Responsabilidad Ambiental”, *Nuevo Derecho*, vol. 4, núm. 4, 2009, pp. 11-35.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 12, núm. 3, 1985, pp. 723-753.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Política ambiental de la Unión Europea”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2006*, CIEMAT. Madrid, 2006, pp. 59-98.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Política ambiental de la Unión Europea”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, CIEMAT. Madrid, 2007, pp. 93-122.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, 2013, pp. 71-121.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El Octavo Programa Ambiental de la Unión Europea: la propuesta de decisión de 14 de octubre de 2020 (1)”, *La Ley Unión Europea*, núm. 87, 2020.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El ambicioso Pacto Verde Europeo”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 2020, pp. 78-109.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEMAT. Madrid, 2020, pp. 41-86.

GIRÓN LARRUCEA, J. A., *La Comunidad Europea como Organización Internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1999.

GUSEV, A. S., “Climate Change Issues in a Transatlantic Context”, *L’Europe en formation*, núm. 360, 2011, pp. 79-91.

HINOJO ROJAS, M., “La política en materia de medio ambiente de la UE en perspectiva histórica: de Roma a Niza”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 72, 2018, pp. 26-73.

LÁZARO TOUZA, L., ESCRIBANO FRANCÉS, G. y CRESPI DE VALLDAURA, V., “Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia”. *ICE Revista de Economía*, núm. 916, 2020, pp. 165-183.

LÓPEZ RAMÓN, F., “Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental”, *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997, pp. 53-74.

LÓPEZ RAMÓN, F., “La formación del ordenamiento ambiental”, *Revista Ambienta*, núm. 124, 2018, pp. 26-39.

LÓPEZ SAKO, M. J., “La política energética sostenible de la Unión Europea (1)”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 322, 2011, pp. 81-92.

MEYER, J-H. y PONCHARAL, B., “L’européanisation de la politique environnementale dans les années 1970”, *Vingtième Siècle. Revue d’histoire*, núm. 113, 2012, pp. 117-126.

MODAFFERI, C., “La política medioambiental europea. Estudio sobre el desarrollo de la protección ambiental y papel decisivo de la Unión Europea”, *Cuadernos Cantabria Europa*, núm. 15, 2016, pp. 49-68.

MONGE, C., “El Pacto Verde Europeo es la luz al final del túnel”. *Esglobal*, 29 de abril de 2020, disponible en <https://www.esglobal.org/el-pacto-verde-europeo-es-la-luz-al-final-del-tunel/>

MOUSSIS, N., *EU Environment & Energy Policies: two interwoven legislative areas*, European Study Service. Rixensart (Bélgica), 2009.

MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R., *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Alianza. Madrid, 2002.

NIETO SOLÍS, J. A., *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Pirámide. Madrid, 2005.

PÉREZ DE LAS HERAS, B., “La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París”, *Revista española de Derecho Internacional*, vol. 72, núm. 2, 2020, pp. 117-141.

PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2005.

POPEANGA, V., “Environmental action programs in the European Unión – Evolution and Specific”, *Annals of the “Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series*, núm. 3, 2013, pp. 24-33.

TORRE-SCHAUB, M., “L’apport du principe de développement durable au droit communautaire: gouvernance et citoyenneté écologique”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, núm. 555, 2012, pp. 84-92.

TORRES UGENA, N., “La protección del medio ambiente en el Acta única Europea”, *Noticias de la CEE*, núm. 54, 1989, pp. 93-106.

VILLAVICENCIO CALZADILLA, P., “La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes”. *Revista catalana de Dret Ambiental* vol. XI, núm. 2, 2020, pp. 1-27.

WOOD, D. M. y YESILADA, B. A., *The Emerging European Union*, Pearson Longman. Nueva York, 2006.

YÁBAR STERLING, A., “El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días”, *Foro. Revista de ciencias jurídicas y sociales*, núm. 0, 2004, pp. 75-94.

ARTÍCULO 2:

LA UNIÓN EUROPEA EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS: ¿REFERENTE O LÍDER EN LA LUCHA CONTRA EL CALENTAMIENTO GLOBAL?

1. Introducción (p. 182)
2. Antecedentes: la asunción de la necesidad de luchar contra el cambio climático (p. 183)
 - 2.1. Las Cumbres de la Tierra y el Protocolo de Kioto (p. 183)
 - 2.2. La configuración de la estrategia europea de lucha contra el cambio Climático (p. 189)
3. Las negociaciones para un acuerdo post-Kioto (p. 194)
 - 3.1. Liderazgo europeo hasta Copenhague (p. 194)
 - 3.2. Perfil bajo de la UE en el camino hacia Kioto II (p. 199)
4. El Acuerdo de París (p. 204)
 - 4.1. Nuevo protagonismo de la UE en un liderazgo compartido (p. 204)
 - 4.2. Mayor ambición de la UE para el cumplimiento del Acuerdo de París (p. 211)
5. Conclusiones (p. 218)



LA UNIÓN EUROPEA EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS: ¿REFERENTE O LÍDER EN LA LUCHA CONTRA EL CALENTAMIENTO GLOBAL?

Asier GARCÍA LUPIOLA*

RESUMEN

LA UNIÓN EUROPEA EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS: ¿REFERENTE O LÍDER EN LA LUCHA CONTRA EL CALENTAMIENTO GLOBAL?

La UE lleva décadas en primera línea de la lucha contra el cambio climático y constituye un referente en esta materia, tanto por las políticas y normas adoptadas a nivel interno como por las propuestas presentadas en las negociaciones climáticas internacionales, así como por su apuesta por ayudar a los países más necesitados en la lucha contra el calentamiento global. Sin embargo, no resulta tan evidente que la UE ejerza el liderazgo de la acción climática internacional, al menos, no en solitario y de manera continuada, vista su capacidad para influir efectivamente en los resultados de las negociaciones climáticas. El presente trabajo analiza la evolución de ese teórico liderazgo europeo a partir del desarrollo de las conferencias de la CMNUCC, las propuestas presentadas en las mismas por la UE y los acuerdos adoptados.

Palabras clave: Unión Europea, cambio climático, negociaciones internacionales, Protocolo de Kioto, Acuerdo de París, liderazgo, alianza mundial.

ABSTRACT

THE EUROPEAN UNION IN THE CLIMATE NEGOTIATIONS: REFERENCE OR LEADER IN THE FIGHT AGAINST CLIMATE WARMING?

The EU is at the forefront of the fight against climate change and is a benchmark in this area, both for the policies and regulations adopted internally and for the proposals presented in international climate negotiations, as well as for its commitment to help the countries most in need to fight against global warming. However, it is not so obvious that the EU exercises leadership in international climate action, at least not alone and

* Profesor Agregado de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU) e investigador en formación de la UNED (asier.garcialupiola@ehu.eus). Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas el 20 de marzo de 2021.



continuously, given its ability to effectively influence the results of climate negotiations. This paper analyses the evolution of this theoretical European leadership considering the development of the UNFCCC conferences, the proposals presented by the EU and the agreements adopted.

Keywords: European Union, climate change, international negotiations, Kyoto Protocol, Paris Agreement, leadership, global partnership.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. ANTECEDENTES: LA ASUNCIÓN DE LA NECESIDAD DE LUCHAR CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO.—2.1. Las cumbres de la Tierra y el Protocolo de Kioto.—2.2. La configuración de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático.—3. LAS NEGOCIACIONES PARA UN ACUERDO POST-KIOTO.—3.1. Liderazgo europeo hasta Copenhague.—3.2. Perfil bajo de la UE en el camino hacia Kioto II.—4. EL ACUERDO DE PARÍS.—4.1. Nuevo protagonismo de la UE en un liderazgo compartido.—4.2. Mayor ambición de la UE para el cumplimiento del Acuerdo de París.—5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

En el presente año 2022 tienen lugar varios aniversarios de relevantes acontecimientos en el ámbito de la sostenibilidad y, especialmente, en lo que se refiere a la lucha contra el cambio climático. En primer lugar, se cumplen cincuenta años del inicio de las conocidas como Cumbres de la Tierra, el foro internacional para abordar la defensa del medio ambiente. En segundo lugar, son tres las décadas pasadas ya desde la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el contexto en el que se desarrollan las negociaciones internacionales relativas a la lucha contra el cambio climático. En tercer lugar, se cumplen veinticinco años de la adopción, en el seno de dicha convención, del Protocolo de Kioto, la primera gran materialización práctica del resultado de dichas negociaciones.

Es innegable que la Unión Europea (UE) ha desarrollado un papel relevante en las negociaciones climáticas y a este respecto también son varios los aniversarios a tener en cuenta en este 2022, empezando por los treinta años de la firma del Tratado de Maastricht, que incorporó como objetivo del proceso de integración europea el logro de un crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente. Asimismo, son veinte los años transcurridos desde la aprobación por parte de la UE del Protocolo de Kioto. Finalmente, se cumplen quince años de la firma del Tratado de Lisboa, que estableció la lucha contra el cambio climático como objetivo de la acción internacional de la política medioambiental europea, así como de la adopción de la específica estrategia europea para hacer frente al cambio climático.

Como se ha dicho, el papel de la UE en las negociaciones climáticas ha sido y es relevante. Las propuestas europeas presentadas en las diferentes reuniones de la CMNUCC se han basado en los programas y estrategias que la UE ha ido adoptando para cumplir con sus propios objetivos de sostenibilidad, protección medioambiental y lucha contra el cambio climático. Gracias

a ellos la UE es la economía desarrollada más respetuosa con el medio ambiente y que más ambiciosa se muestra en la acción climática, desempeñando un papel fundamental en el desarrollo de los instrumentos jurídicos internacionales adoptados en esta materia. De este modo, la UE «se presenta ante sí misma y ante terceros como el actor que lidera la política internacional» y desde la década de 1990 «muy a menudo, observadores externos han validado la autoatribución de este rol por parte de la UE»¹. Sin embargo, la UE «no tiene el poder necesario para conseguir que el resto de países se muevan al mismo ritmo que ella», puesto que es cierto que «es un actor arrastrado al que muchos querían copiar, pero no es el líder que consigue arrastrar y movilizar al resto de Estados»². Por ello, aunque el carácter referencial de la UE sea indudable, no es tan evidente la existencia de un continuo y efectivo liderazgo europeo en la acción climática.

El presente texto describe y analiza el papel de la UE en las negociaciones climáticas internacionales, al objeto de concluir si la relevancia de su influencia en las mismas permite hablar de liderazgo y, si es así, qué tipo de liderazgo ha ejercido la UE en la lucha global contra el cambio climático. Para ello, se aborda principalmente la evolución cronológica de las negociaciones en el seno de la CMNUCC, al tiempo que se estudian las propuestas europeas en la materia. Son estas, en cuanto reflejo de una mayor ambición en comparación con otras economías desarrolladas, las que sirven para calificar a la UE de referente, si bien la comprobación de su mayor o menor traslación a los acuerdos internacionales es lo que posibilita concluir si la UE ha ejercido como líder en la correspondiente acción climática y, si es así, en qué medida.

2. ANTECEDENTES: LA ASUNCIÓN DE LA NECESIDAD DE LUCHAR CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

2.1. Las cumbres de la Tierra y el Protocolo de Kioto

Las cumbres mundiales que han abordado la defensa del medio ambiente no se centraron en el cambio climático hasta que los científicos dieron la alarma con respecto a dicho fenómeno. La primera de ellas, conocida como Conferencia sobre el Medio Humano, se celebró en Estocolmo en 1972 y fue una cumbre de mínimos en la que se concretaron los principios básicos sobre los grandes problemas medioambientales y las obligaciones de los Estados para resolverlos³, si bien en la misma los líderes mundiales se comprometieron a reunirse cada diez años para analizar el estado del medio ambiente

¹ COSTA, O., «Después de Kyoto, Beijing: la UE ante las nuevas negociaciones del clima», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2014, núm. 108, p. 24.

² RUIZ CAMPILLO, X., «El papel de la Unión Europea en las negociaciones sobre el cambio climático», *Revista UNISCI*, 2015, núm. 39, p. 124.

³ NACIONES UNIDAS, «Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano», contenida en el *Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (A/CONF.48/14 Rev.1)*, 1973.

y el impacto del desarrollo económico sobre el mismo⁴. Esta primera cumbre «tomó nota de las alertas procedentes del ámbito científico sobre la incidencia de la actividad humana en la dinámica del clima» y recomendó que diferentes organismos científicos iniciasen «las actividades necesarias para mejorar la comprensión de las causas naturales y artificiales de un posible cambio climático»⁵. Desgraciadamente no hubo continuidad en la segunda cumbre, desarrollada en Nairobi en 1982 y que estuvo fuertemente influida por los desencuentros provocados por la Guerra Fría, lo que supuso la no adopción de acuerdos.

Ante la falta de acuerdos en Nairobi, las Naciones Unidas promovieron un relevante trabajo de contactos y negociaciones para organizar debidamente y obtener resultados positivos en la próxima cumbre. En este sentido, tras crear en 1984 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, esta emitió en 1987 un relevante informe conocido como «Nuestro futuro común»⁶. En el mismo, por primera vez, se establecía la definición del concepto de desarrollo sostenible: aquel desarrollo que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

En junio de 1988 la Organización Meteorológica Mundial celebró en Toronto la Conferencia Mundial sobre el Clima. En ella se puso de manifiesto la más que posible contribución antropogénica al problema del cambio climático y se creó, como organismo dependiente de las Naciones Unidas, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), formado por científicos y expertos en la materia que elaboran informes sobre los riesgos y consecuencias del cambio climático, así como sobre las opciones posibles de respuesta. En la segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, celebrada en Ginebra en octubre de 1990 y en la que el IPCC presentó su primer informe, se propuso la negociación en el seno de Naciones Unidas de un convenio marco sobre cambio climático. Precisamente, la entonces todavía Comunidad Europea (CE) se había mostrado decidida «a desempeñar un papel preponderante en la acción requerida para proteger el medio ambiente en el mundo» y a buscar soluciones eficaces «a problemas de interés mundial como son el empobrecimiento de la capa de ozono, el efecto invernadero y las amenazas crecientes que pesan sobre el medio ambiente»⁷. Es más, el Consejo Europeo subrayó que la CE tenía «capacidad para asumir el liderazgo en este ámbito»

⁴ Estas grandes conferencias, la última de las cuales hasta la fecha ha sido la conocida como Río+20 de 2012, «a pesar de la falta de carácter vinculante de los documentos aprobados en las mismas, han servido para potenciar la implantación y el desarrollo de las políticas ambientales en todo el planeta». LÓPEZ RAMÓN, F., «La formación del ordenamiento ambiental», *Revista Ambienta*, 2018, núm. 124, p. 27.

⁵ RUBIO DE UROUÍA, J., «Las negociaciones internacionales sobre cambio climático», *ICE Revista de Economía*, 2005, núm. 822, pp. 14-15.

⁶ Naciones Unidas, Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

⁷ Consejo Europeo de Rodas de 2 y 3 de diciembre de 1988 - Conclusiones de la Presidencia, SN 4443/1/88. *Declaración sobre el Medio Ambiente*, recogida como Anexo I, p. 11.

y, con vistas a la Conferencia de Ginebra, instaba a los países desarrollados a reducir sus emisiones contaminantes y apremiaba a la adopción de un convenio sobre el clima⁸. A partir de ahí, «y a lo largo de toda una década, la CE/UE lideró las negociaciones internacionales del clima por la vía de defender en ellas las posiciones ambientales más avanzadas»⁹.

Tras las oportunas negociaciones, en mayo de 1992 se adoptó en Nueva York la CMNUCC¹⁰, posicionando esta cuestión como un elemento importante de la agenda internacional a partir de entonces y determinando de manera definitiva las causas humanas como elemento fundamental del actual calentamiento global¹¹. En las negociaciones participó la Comisión Europea y la propia UE ratificó la Convención en diciembre de 1993¹². La Convención entró en vigor en marzo de 1994 y estableció un compromiso de volver a situar en el año 2000 las emisiones contaminantes en los niveles de 1990. Se trataba de una propuesta realizada por la UE, que no logró que dicho compromiso fuese vinculante, algo contra lo que se pronunciaron Estados Unidos y otros países desarrollados como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Noruega o Suiza.

Tan solo un mes después, en junio de 1992, tuvo lugar en Río de Janeiro una nueva Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹³. Los acuerdos generales adoptados fueron, por un lado, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la cual recoge los principios generales a través de los que se plantea la necesidad de alcanzar el desarrollo sostenible, entre los que destaca el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas; por otro, la Agenda 21, que planteó los principales problemas que afectan al medio ambiente y las recomendaciones de las Naciones Unidas para abordarlos, comprometiéndose los países a aplicarlas tanto en el nivel estatal como en el local¹⁴. También se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica y se puso en marcha la CMNUCC. De este modo, la Conferencia constataba la existencia de alteraciones climáticas en todo el planeta y se

⁸ Consejo Europeo de Dublín de 25 y 26 de junio de 1990 - Conclusiones de la Presidencia, SN 60/1/90. *El Imperativo del Medio Ambiente*, declaración recogida como Anexo II, pp. 25-29.

⁹ COSTA, O., *op. cit.*, p. 26.

¹⁰ Naciones Unidas, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Nueva York, FCCC/INFORMAL/84, 1992.

¹¹ Si bien propiamente el fenómeno del cambio climático consiste en la modificación del clima con respecto al historial climático a una escala global o regional, lo cierto es que se ha generalizado el término para hacer referencia tan solo a los cambios climáticos que suceden en el presente, siendo utilizado como sinónimo de calentamiento global. Es más, se usa mayoritariamente para referirse al cambio climático por causas humanas (antropogénicas), tal y como lo define la CMNUCC: «Un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables» (párr. 2 del art. 1 de la Convención).

¹² Consejo de la UE, Decisión 94/69/CE, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la celebración de la Convención marco sobre el cambio climático. *DOCE* L 33, de 7 de febrero de 1994.

¹³ Se conoció como «Cumbre de la Tierra», término que se generalizó para denominar a las Conferencias de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, tanto anteriores (Estocolmo, 1972; la de Nairobi de 1982 no se toma en consideración), como posteriores (Johannesburgo, 2002; Río de Janeiro, 2012).

¹⁴ Los documentos de la Conferencia pueden consultarse en la página web de la División de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en el apartado «Documentos - Otros Acuerdos y Compromisos Internacionales», <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/>.

admitía la posibilidad de que las mismas tuviesen lugar como consecuencia de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), por lo que se recomendaba la limitación de las mismas.

Los 12 Estados miembros de la todavía Comunidad Europea se mostraron a favor de concretar la reducción de emisiones, si bien finalmente solo quedó reflejado como una recomendación. Quizá por esa falta de capacidad de influencia, a partir de ahí, la actividad de la UE en materia de medio ambiente se ha ido extendiendo en el ámbito internacional, terreno en el que pasó a adquirir «cada vez más un tono de auténtico protagonismo, ejerciendo funciones de liderazgo hacia la consecución de objetivos encaminados al logro de un verdadero desarrollo sostenible»¹⁵. Es más, en la década de los años noventa la UE logró «crear una agenda climática en la política exterior cuando carecía de política climática interna»¹⁶.

La primera de las reuniones de la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC tuvo lugar en la UE, concretamente en Berlín en marzo de 1995. Tanto en la COP1 como en la COP2, celebrada en Ginebra en 1996, se comprobó que no se estaba cumpliendo el objetivo de la convención, por lo que se impulsó por parte de varios países, entre los que se encontraba la mayoría de los miembros de la UE, la negociación de un protocolo que contuviera medidas de reducción de las emisiones de los países industrializados en el periodo posterior al año 2000. Como se ve, la UE aprovechó «la ocasión para demostrar su intención de convertirse en un líder global en materia ambiental»¹⁷, enfrentando sus propuestas a las de Estados Unidos. En efecto, desde Europa se proponía la adopción de «políticas y medidas comunes y obligatorias, así como reducciones cuantificadas ambiciosas»; por su parte, Estados Unidos lideraba el grupo de quienes optaban por «objetivos no vinculantes referidos a promedios, medidas de carácter solo indicativo y elementos de flexibilidad»¹⁸.

En diciembre de 1997 tuvo lugar en Kioto la COP3, con el objetivo de acordar el protocolo antes referido. La UE insistió en que el acuerdo estableciese una reducción del 15 por 100 de emisiones para 2010, con un objetivo intermedio del 7,5 por 100 para 2005, y defendió la movilización de recursos para impulsar reducciones voluntarias por parte de los países en desarrollo¹⁹. Por

¹⁵ JUSTE RUIZ, J., «Las relaciones exteriores de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea*, Madrid, Universidad Carlos III y BOE, 1998, p. 466.

¹⁶ Para conseguirlo el impulso de «Alemania y Reino Unido fue esencial, países que ya se encontraban en procesos internos de descarbonización por el abandono del carbón como fuente de energía». CORTI VARELA, J., «Breve historia de la diplomacia climática europea (1990-2030)», *European Climate Law Papers*, 2021, núm. 6, p. 6.

¹⁷ BARREIRA LÓPEZ, A., «El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2010, núm. 42, p. 47.

¹⁸ RUBIO DE UROUÍA, J., *op. cit.*, p. 19. Precisamente, «la firme postura de la UE sobre la necesidad de adoptar compromisos concretos respecto a las reducciones de GEI le ha convertido en un actor con peso dentro de las negociaciones», al tiempo que le otorgó «cierto prestigio en los foros internacionales medioambientales». RUIZ CAMPILLO, X., *op. cit.*, p. 107.

¹⁹ La posición que llevaría la UE a la COP3 quedó fijada por el Consejo en su reunión de 19 y 20 de junio de 1997. «Community Strategy on Climate Change», Documento 9132/97, pp. 12-14.

su parte, Estados Unidos no cejaba en su empeño de establecer mecanismos de flexibilidad. Finalmente, se lograría un acuerdo que incluyó aspiraciones de ambas partes, con objetivos de reducción vinculantes pero medidas de carácter indicativo y mecanismos flexibles para facilitar los esfuerzos de reducción. Dicho acuerdo se conoce como Protocolo de Kioto²⁰, por medio del que los países industrializados se comprometieron a ejecutar un conjunto de medidas para reducir los GEI, destacando la decisión de reducir en un 5 por 100 de media las emisiones contaminantes entre 2008 y 2012, tomando como referencia los niveles de 1990. El acuerdo sería de obligado cumplimiento a partir de la ratificación del mismo por parte de los países industrializados responsables de, al menos, un 55 por 100 de las emisiones de CO₂²¹.

Para lograr el objetivo de reducción de emisiones, el Protocolo propuso una serie de medios a los que debían recurrir los países firmantes. Por un lado, reforzar o establecer políticas nacionales de reducción de las emisiones, como el aumento de la eficacia energética, el fomento de formas de agricultura sostenibles, o el desarrollo de fuentes de energías renovables. Por otro, cooperar con los demás países mediante el intercambio de experiencias y de información o la coordinación de las políticas nacionales con vistas a una mayor eficacia por medio de mecanismos de cooperación. La UE acabó aceptando la inclusión de mecanismos de flexibilidad como el mecanismo de desarrollo limpio o el comercio de emisiones, por el que los países desarrollados podían contribuir financieramente para que los países en desarrollo estableciesen proyectos de reducción de emisiones y utilizar dichas reducciones para contribuir al cumplimiento de sus compromisos. No obstante, aun reconociendo que «la UE falló en su intento de lograr un acuerdo sobre una reducción del 15 por 100 en los países de la OCDE, el objetivo de Kioto estaba más cerca de la posición de la UE que de la de Estados Unidos»²². Por tanto, la UE tuvo más éxito a la hora de presionar por la obligatoriedad de las reducciones de emisiones de GEI, logrando que los países industrializados aceptasen diferentes objetivos cuantitativos, mientras que Estados Unidos basó su éxito en el plazo establecido para el cumplimiento de los compromisos y en la adopción de los mecanismos de flexibilidad²³.

El 29 de abril de 1998 la UE firmó el Protocolo de Kioto y a finales de año el Consejo Europeo reconoció que «el cambio climático representa uno de los problemas de medio ambiente más arduos al que habrá que hacer frente en las próximas décadas», por lo que consideró necesario adoptar las medidas

²⁰ NACIONES UNIDAS, *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, Nueva York, FCCC/INFORMAL/83, 1998.

²¹ Los objetivos de reducción de emisiones con respecto a 1990 fueron establecidos en el Anexo B del Protocolo de Kioto: UE-15, Bulgaria, Rep. Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Mónaco, Rumanía y Suiza, 8 por 100; Estados Unidos, 7 por 100; Canadá, Hungría, Japón y Polonia, 6 por 100; Croacia, 5 por 100; Nueva Zelanda, Rusia y Ucrania, 0 por 100; Noruega, Australia e Islandia podían tener un nivel de emisión superior al de 1990 (del 1, 8 y 10 por 100, respectivamente).

²² BARREIRA LÓPEZ, A., *op. cit.*, p. 50.

²³ OBERTHÜR, S., «The European Union's performance in the international climate change regime», *Journal of European Integration*, 2011, vol. 33, núm. 6, p. 669.

necesarias para cumplir con los compromisos de Kioto²⁴. No obstante, no será hasta abril de 2002, poco antes de la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, cuando la UE aprobó el Protocolo de Kioto²⁵ y los Estados miembros determinaron los compromisos en materia de limitación y reducción de las emisiones establecidos para el primer periodo recogido en el Protocolo (2008-2012). La UE asumió un compromiso global de reducción para dicho periodo del 8 por 100 de las emisiones respecto de las de 1990, estableciéndose para cada Estado miembro un margen distinto en función de diversas variables económicas y medioambientales²⁶. A partir de ahí la UE comenzó a adoptar una extensa normativa para cumplir con el objetivo, «lo que le permitió posicionarse como el único actor internacional con capacidad suficiente para impulsar las negociaciones internacionales sobre el calentamiento global»²⁷.

En la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo (agosto y septiembre de 2002), la UE fue destacada protagonista, al realizar propuestas consideradas factibles y asumibles por todos los países en los diferentes temas específicos que se trataron en la reunión. Cabe subrayar que en el ámbito del fomento de las energías renovables —que constituye un importante instrumento de la lucha contra el cambio climático— la UE propuso que para 2010 el 10 por 100 de la producción energética lo fuese de energías renovables. A pesar de la frontal negativa de Estados Unidos, la UE consiguió unir a numerosos países en torno a un compromiso para impulsar las energías renovables, entre los que se encontraban los entonces candidatos a la adhesión, así como otros países europeos (Noruega, Suiza y Turquía), y economías emergentes (Brasil, México, Argentina, Sudáfrica)²⁸.

Mientras las reuniones tenían lugar se pudo constatar que el Protocolo de Kioto entraría en vigor. Tras anunciar Estados Unidos en marzo de 2001 que no lo ratificaría, la UE «se embarcó en una intensa actividad diplomática para evitar una cascada de renuncias por parte de otros países, que hubiera resultado fatal para la política internacional del clima»²⁹. Como consecuencia, para el comienzo de la cumbre 89 países habían ratificado el Protocolo de

²⁴ Consejo Europeo de Viena de 11 y 12 de diciembre de 1998 - Conclusiones de la Presidencia, párr. 70. Recuperado de consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/1993-2003/.

²⁵ Consejo de la UE, Decisión 2002/358/CE, de 25 de abril, relativa a la aprobación, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. DOCE L 130, de 15 de mayo de 2002.

²⁶ En aplicación del principio de «reparto de la carga» algunos países podían incluso aumentar sus emisiones. Los porcentajes de reducción (o posible aumento) para la entonces UE-15 quedaron de la siguiente manera: Luxemburgo -28 por 100, Alemania -21 por 100, Dinamarca -21 por 100, Austria -13 por 100, Reino Unido -12,5 por 100, Bélgica -7,5 por 100, Italia -6,5 por 100, Países Bajos -6 por 100, Finlandia 0 por 100, Francia 0 por 100, Suecia +4 por 100, Irlanda +13 por 100, España +15 por 100, Grecia +25 por 100 y Portugal +27 por 100. La Comisión fijó las cantidades exactas en su Decisión 2006/944/CE, de 14 de diciembre, DOCE L 358, de 16 de diciembre de 2006.

²⁷ CONTRERAS, D., «El papel de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre cambio climático», *Observatorio Medioambiental*, 2013, vol. 16, p. 56.

²⁸ NACIONES UNIDAS, *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (A/CONF.199/20)*, 2002.

²⁹ COSTA, O., *op. cit.*, p. 28.

Kioto, entre los que se encontraban todos los miembros de la UE, algunos de los países candidatos a la adhesión y Japón. Los países industrializados de dicho grupo representaban el 37 por 100 de las emisiones contaminantes. Durante la cumbre, Polonia, Canadá y Rusia manifestaron su intención de ratificarlo, lo que suponía llegar al 57 por 100 de las emisiones. También importantes países emergentes mostraron su intención de ratificarlo, destacando el anuncio de China. La ratificación rusa, realizada en noviembre de 2004, posibilitó la entrada en vigor del Protocolo de Kioto el 16 de febrero de 2005. Precisamente, la COP11 celebrada en Montreal a finales de año instaba a seguir cooperando en la lucha contra el cambio climático a largo plazo, por tanto, más allá del vencimiento del propio Protocolo³⁰.

2.2. La configuración de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático

Tras unos inicios esperanzadores en los primeros años de la década de 1990, a partir de 1994 las emisiones contaminantes de la UE y de los Estados miembros volvieron a aumentar, lo que requería la adopción de medidas que facilitasen una estrategia sostenida en el tiempo para iniciar una tendencia a la baja y que permitiese cumplir con el compromiso adquirido en Kioto³¹.

La estrategia europea de lucha contra el cambio climático se fue determinando por medio de diferentes elementos a partir del año 2000. El primero que aborda directamente el fenómeno se presentó por la Comisión a comienzos del año 2000, cuando propuso poner en marcha una estructura destinada a identificar y preparar la ejecución de las medidas de lucha contra el cambio climático³². Se trataba del Programa Europeo sobre Cambio Climático (PECC) cuyo objetivo consiste en permitir a todas las partes interesadas (instituciones europeas, Estados miembros, industrias, empresas, ONG) participar en los trabajos preparatorios de las políticas y medidas destinadas a reducir las emisiones de GEI. El Primer PECC se puso en marcha en junio de 2000³³.

A partir del PECC, los diferentes instrumentos de los que la UE se fue dotando para el desarrollo y aplicación de la política de medio ambiente

³⁰ Naciones Unidas, «Decisión 1/CP.11 - Diálogo sobre la cooperación a largo plazo para hacer frente al cambio climático mediante una mejor aplicación de la Convención», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 11.º periodo de sesiones, celebrado en Montreal del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2005 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 11.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2005/5/Add.1), de 30 de marzo de 2006, pp. 3-5.

³¹ LÓPEZ LÓPEZ, A., «La política medioambiental de la Unión Europea en materia de cambio climático», *Observatorio Medioambiental*, 2002, vol. 5, p. 177.

³² COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 8 de marzo de 2000, sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, «Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático» (PECC), COM (2000) 88 final.

³³ En el seno del programa se crearon grupos de trabajo sobre problemas específicos vinculados al cambio climático. Los primeros grupos de trabajo creados (primera fase del Primer PECC) se centraron en el transporte, la industria, el suministro de energía, el consumo de energía y los mecanismos de flexibilidad. Otros grupos (segunda fase del PECC) se refirieron a los desechos, la agricultura o la investigación.

han pasado a ocuparse, en mayor o menor medida, del cambio climático. Así, debe mencionarse en primer lugar la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible adoptada por el Consejo Europeo en junio de 2001³⁴, que estableció entre los objetivos específicos para la consecución del desarrollo sostenible la lucha contra el cambio climático mediante el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto. El Consejo Europeo subrayó que la consecución del objetivo del desarrollo sostenible exige soluciones mundiales, por lo que la UE se fijó como meta lograr que dicho objetivo fuese asumido en todas las organizaciones y organismos especializados internacionales, así como en los acuerdos para la cooperación al desarrollo. La UE se comprometía a trabajar a favor de la participación más amplia posible de los países industrializados en un esfuerzo para que el Protocolo entrase en vigor cuanto antes.

Por otro lado, tenemos el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente, aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo (PE) en julio de 2002 para el periodo 2002-2012³⁵, y que determinó como primer ámbito de acción el cambio climático, dado que lo consideró el principal reto para el periodo de vigencia del programa. La meta que se determinó a corto plazo fue alcanzar los objetivos del Protocolo de Kioto, es decir, reducir en un 8 por 100 las emisiones de GEI para el periodo 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990. A más largo plazo, para 2020, sería necesario reducir dichas emisiones entre el 20 por 100 y el 40 por 100 mediante un acuerdo internacional eficaz.

Las autoridades europeas constataron que el impacto combinado de la aplicación del conjunto de medidas adoptadas en el seno del PECC, las acciones que a nivel interno habían ido adoptando los Estados miembros y la reestructuración de la industria europea —particularmente, en los nuevos países miembros provenientes del este del continente— habían supuesto un positivo impacto combinado en la lucha contra el cambio climático, por cuanto que las emisiones de GEI se estaban reduciendo. Ahora bien, los datos que se harían públicos en 2006³⁶ presentaban una diferente situación para los anteriores 15 Estados miembros (UE-15) y para el conjunto completo de la UE (entonces, UE-25). Así, mientras que para el año 2003 la UE-25 había reducido en conjunto sus niveles de emisiones en un 8 por 100 con respecto a 1990 y se esperaba que la reducción alcanzase el 9,3 por 100 para 2010 en caso de adoptar y aplicar medidas adicionales, la UE-15 solo había logrado reducir sus emisiones para 2003 en el 1,7 por 100 con respecto a 1990, si bien se entendía que con la aplicación de las medidas entonces ya adoptadas alcanzarían una reducción del 6,8 por 100 para 2010, que podría llegar también al 9,3 por 100 en caso de adoptar y aplicar medidas adicionales.

³⁴ Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001 - Conclusiones de la Presidencia, SN 2001/1/01 REV 1.

³⁵ Decisión núm. 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio, *DOCE* L 242/1, de 10 de septiembre de 2002.

³⁶ COMISIÓN EUROPEA, *The European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change*, Luxemburgo, OPOCE, 2006.

En febrero de 2005, pocos días antes de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, la Comisión presentó una comunicación en la que sentaba las bases de lo que sería la estrategia de la UE contra el cambio climático³⁷ y por medio de la que anunciaba la puesta en marcha en octubre del Segundo Programa Europeo sobre Cambio Climático (PECC II)³⁸. En el marco del PECC se habían adoptado por parte de la UE numerosas normas y medidas para reducir las emisiones. Posiblemente, la acción más importante llevada a cabo en este ámbito sea el Régimen Europeo de Derechos de Emisión (RECDE), «primer y más importante sistema internacional de límites máximos de derechos de emisión» que «se ha transformado en el eje principal y en la seña de identidad de la estrategia europea contra el cambio climático»³⁹. El RECDE se aplicó de manera experimental en el periodo 2005-2007 al objeto de desarrollar la infraestructura necesaria para aplicarlo de manera eficaz en el periodo 2008-2012, es decir, en el periodo de cumplimiento obligatorio del Protocolo de Kioto. Vistos los resultados de la fase experimental, la Comisión estableció una reducción más estricta del volumen de emisiones (el 6 por 100 con respecto a los niveles de 2006), con el fin de cumplir las correspondientes obligaciones internacionales. Lo cierto es que los datos mejoraban las previsiones realizadas por la Comisión en 2006, pues según lo publicado por el Eurostat en 2010, la UE-27 había reducido sus emisiones de GEI para 2008 en el 11,2 por 100 con respecto a los datos de 1990⁴⁰.

La estrategia de la UE contra el cambio climático fue concretada por la Comisión en enero de 2007⁴¹, al tiempo que presentaba sus propuestas ante los retos energéticos, siendo el principal, precisamente, el cambio climático⁴². Siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el Consejo Europeo adoptó la estrategia europea en la lucha contra el cambio climático⁴³ y fijó como objetivo unilateral de la UE la reducción de las emisiones de GEI en un 20 por 100 respecto de 1990 hasta el año 2020. El Consejo Europeo consideró que los países desarrollados deberían comprometerse, en el marco de un acuerdo internacional, a reducir colectivamente sus emisiones en un 30 por 100 hasta 2020, respecto de 1990, y entre un 60 y un 80 por 100 hasta 2050. El Consejo Europeo también se pronunció sobre la política energética, vista su relevancia en la lucha contra el cambio climático, y determinó como objetivos a lograr en el año 2020 el aumento de la eficiencia energética con el

³⁷ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 9 de febrero de 2005, *Ganar la batalla contra el cambio climático mundial*, COM (2005) 35.

³⁸ Al margen de los grupos de trabajo ya creados en el primer programa, se establecieron otros en materia de emisiones de vehículos ligeros y aviación, así como fijación y almacenamiento del carbono.

³⁹ PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La Unión Europea como actor de gobernanza climática», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2009, núm. 16, p. 130.

⁴⁰ EUROSTAT, *The EU in the World. A statistical portrait*, Luxemburgo, OPOCE, 2010, p. 22.

⁴¹ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación, de 10 de enero de 2007, *Limitar el calentamiento mundial a 2 °C - Medidas necesarias hasta 2020 y después*, COM (2007) 2 final.

⁴² COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final.

⁴³ Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 - Conclusiones de la Presidencia, 7224/1/07 REV1.

fin de ahorrar un 20 por 100 del consumo energético, así como lograr que el porcentaje representado por las energías renovables en el consumo energético total de la UE llegase al 20 por 100. Como se ve, las propuestas europeas presentaban un nuevo enfoque para lograr la acción conjunta de todos los países en la lucha contra el cambio climático, vinculando la batalla contra el calentamiento global con la seguridad de abastecimiento energético.

En la comunicación que presentó en enero de 2007, la Comisión también subrayó que la batalla contra el cambio climático solo puede ganarse a través de una acción a nivel mundial, de modo que las negociaciones internacionales deben superar la fase de la retórica y llegar a compromisos concretos. El mensaje europeo consistía en que no hay alternativa a la cooperación multilateral en la lucha contra el cambio climático y que dicha cooperación internacional debe ser liderada por la UE⁴⁴. Además, desde la UE se asumía el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, pues si bien los países desarrollados han sido los productores de la mayor parte de las emisiones de GEI, comparativamente son los países en vías de desarrollo los que deben realizar mayores esfuerzos para limitar el aumento de sus emisiones⁴⁵.

El objetivo de ayudar a los países en desarrollo en el combate mundial contra el cambio climático ha supuesto que la UE haya «desplegado, a través de su propia política de cooperación al desarrollo, toda una serie de iniciativas, bilaterales o de carácter multilateral»⁴⁶. El marco del que se servía la UE en este ámbito derivaba de la propuesta realizada por la Comisión en 2003, por el que se instauraba el Plan de Acción contra el cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo⁴⁷. La ayuda europea para que los países citados puedan adaptarse y hacer frente a las consecuencias del cambio climático consistía en colaborar en la preparación de los Programas Nacionales de Adaptación por medio de diversos instrumentos financieros.

Para llevar a cabo la propuesta de la UE, debía alcanzarse un acuerdo internacional lo más amplio posible, puesto que «Europa puede contribuir a ralentizar el cambio climático, pero no puede hacerlo sola»⁴⁸. En este sentido, en la cumbre de junio de 2007 del G8 —a la que fueron invitados China, India, Brasil, México y Sudáfrica— y cuya presidencia anual correspondía a

⁴⁴ JOVANOVIĆ, M. N., *The Economics of European Integration*, Cheltenham (UK), Edward Elgar, 2005, p. 803.

⁴⁵ El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas tiene su origen en la Conferencia de Río de 1992. Su formulación se fundamenta en tres argumentos principales: los países en vías de desarrollo desempeñan un papel muy importante en la consecución de los objetivos ambientales acordados en los tratados internacionales; los países industrializados tienen una «obligación moral» de proporcionar asistencia financiera y técnica a los países en vías de desarrollo; los intereses de los países en vías de desarrollo suelen ser distintos a los de los países industrializados, que son los que normalmente se imponen en la agenda internacional. BORRÁS PENTINANT, S., «Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas», *Revista Seqüència*, 2004, núm. 49, p. 159.

⁴⁶ PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La Unión Europea...», *op. cit.*, p. 133.

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 11 de marzo de 2003, *Cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo*, COM (2003) 85 final.

⁴⁸ ENRIQUE DE AYALA, J., «¿Aniversario feliz? La construcción europea cumple 50 años», *Política Exterior*, 2007, vol. XXI, núm. 116, p. 13.

Alemania, la canciller Angela Merkel inició los contactos preparatorios para un tratado que debiera sustituir al Protocolo de Kioto cuando este expirase a finales de 2012. La propuesta presentada por Merkel no era otra que la estrategia de la UE para combatir el cambio climático. La idea central expuesta consistió en reducir globalmente las emisiones de GEI hasta el 50 por 100 en 2050, lo cual fue acogido favorablemente por Canadá, Japón y los países invitados, pero recibió el rechazo de Estados Unidos, partidarios de que cada país fijase sus propios límites⁴⁹.

En septiembre de 2007 la UE propuso lanzar una alianza mundial con los países en desarrollo más expuestos al cambio climático, con el fin de ayudarles a prepararse para este reto⁵⁰. En concreto, la UE trata de ayudar a los países que resultarán más afectados por el cambio climático, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, que no tienen recursos suficientes para prepararse y adaptarse a los cambios actuales. La UE coincidía en esta cuestión con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo informe de 2007 destacó que, si bien los países más pobres no tienen responsabilidad por la deuda ecológica que están acumulando los países desarrollados, son los que se enfrentan a los costos humanos más graves e inmediatos⁵¹. Como se ve, los países de la UE demostraban ser conscientes «de que son los países desarrollados los que deben realizar un mayor esfuerzo de reducción de GEI de forma que moralmente sea legítimo ejercer presión sobre el resto de países para que asuman también compromisos de reducción»⁵².

A finales de año, el Consejo Europeo aprobaba la alianza mundial para hacer frente al cambio climático⁵³. En esta misma reunión, el Consejo Europeo, tras recordar que el desarrollo sostenible es un objetivo fundamental de la UE, acogió favorablemente el primer informe de etapa elaborado por la Comisión sobre la Estrategia europea para un desarrollo sostenible renovada. En él, la Comisión hizo público que para 2010 la UE-15 habría reducido las emisiones de GEI en un 7,4 por 100 en comparación con 1990, cerca del objetivo de reducción del 8 por 100 para 2012. Esos buenos datos posibilitaban

⁴⁹ La postura estadounidense contrastaba claramente con la europea pues los norteamericanos se negaban a obligarse jurídicamente respecto de reducciones de emisiones a largo plazo. Además, desde Estados Unidos se temía que en caso de aceptar un compromiso internacional de ese tipo sus empresas perdiesen competitividad frente a las de los países emergentes. De ahí su afán por incluir en cualquier solución a países como China, India o Brasil. FERNÁNDEZ EGEA, R. M. y SINDICO, F., «El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿Líder en la política climática global?», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2007, núm. 14, p. 3.

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 18 de septiembre de 2007, *Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático*, COM (2007) 540 final.

⁵¹ En su propuesta de lucha contra el cambio climático, el PNUD insistió en que los países desarrollados reduzcan sus emisiones de GEI en al menos el 80 por 100 hasta el año 2050 respecto de los niveles de 1990. Véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.

⁵² FERNÁNDEZ EGEA, R. M. y SINDICO, F., *op. cit.*, p. 6.

⁵³ Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de diciembre de 2007 - Conclusiones de la Presidencia, 16616/1/07, REV 1, CONCL 3.

a la UE tratar de liderar la acción climática y especialmente las negociaciones que ese mismo año se iniciarían en la COP13 de Bali, con vistas a aprobar un acuerdo internacional vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto.

3. LAS NEGOCIACIONES PARA UN ACUERDO POST-KIOTO

3.1. Liderazgo europeo hasta Copenhague

Como ya se ha dicho, entre los impulsores de la adopción del Protocolo de Kioto se encontraban los Estados miembros de la UE, la cual ha sido desde su firma una de las principales defensoras del mismo. Además, finalmente Estados Unidos no ratificó el Protocolo de Kioto y pasó a protagonizar un papel secundario en las negociaciones internacionales, lo que dejó a la UE como la potencia que lideró en el comienzo del siglo XXI la lucha internacional contra el cambio climático. Lo ha demostrado con el desarrollo en este ámbito de la política medioambiental europea, y a través de diferentes programas, la adopción de normativa específica y de numerosos instrumentos dirigidos a reducir las emisiones contaminantes, incluyendo la política energética⁵⁴. Del mismo modo, en el contexto internacional, la UE presentó las propuestas con mayor nivel de compromiso entre las economías más avanzadas a la hora de lograr un nuevo acuerdo vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto, tratando de agrupar en torno al mismo también a los países en vías de desarrollo.

Las negociaciones se iniciaron en la COP13, celebrada en diciembre de 2007 en Bali. Durante toda la Conferencia destacó la postura enfrentada entre la UE y Estados Unidos. Mientras que la UE sugirió establecer un objetivo consistente en limitar las emisiones en un margen de entre el 25 al 40 por 100 para 2020 respecto de los niveles registrados en 1990, los norteamericanos se oponían firmemente a la inclusión de ningún porcentaje de reducción. La presidencia de la Conferencia, siguiendo lo recogido en el Cuarto Informe del IPCC⁵⁵, propuso una reducción del 50 por 100 de las emisiones contaminantes para 2050, en la que quedaba implícita la propuesta europea.

La Conferencia de Bali finalizó con la adopción del Plan de Acción de Bali⁵⁶, un plan de trabajo para definir compromisos cuantitativos de reducción de emisiones de GEI más allá del año 2012, que se debían negociar a lo

⁵⁴ Desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, la UE ha sabido aprovechar las oportunidades y atender sus obligaciones para aumentar su presencia en la lucha contra el cambio climático, liderando la actividad internacional en este ámbito por derecho propio y con la autoridad moral que le da ser la única región del mundo que ha adoptado disposiciones legales específicas para reducir sus emisiones y los mecanismos necesarios para aplicarlas. GUSEV, A. S., «Climate Change Issues in a Transatlantic Context», *L'Europe en formation*, 2011, núm. 360, p. 81.

⁵⁵ IPCC-Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), *Cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)*, París, 2007.

⁵⁶ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.13 - Plan de Acción de Bali», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13.º periodo de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de*

largo de 2009. Dado que no se especificó la reducción de emisiones a realizar, de modo que los países desarrollados deberían acometer reducciones con base en sus capacidades, el documento pareció beneficiar la actitud de Estados Unidos. Además, ante la queja norteamericana de la no inclusión de países emergentes como China e India en las obligaciones del Protocolo de Kioto, se exhortó a los países en vías de desarrollo a disminuir sus emisiones. En todo caso, el acuerdo «supone un hito histórico en la medida en que se alcanza por unanimidad: los países en desarrollo asumen la necesidad de realizar esfuerzos, vinculados a la transferencia de recursos y capacitación, mientras que Estados Unidos asume un proceso multilateral de adopción de acuerdos»⁵⁷.

En diciembre de 2008 tuvo lugar en Poznan (Polonia) la COP14, una conferencia donde primaron los debates y decisiones de carácter técnico para preparar las difíciles negociaciones que se esperaban en 2009, cuando se preveía la adopción de un nuevo acuerdo. Visto que sería un foro de debates preparatorios, la UE acudió aportando nuevamente las líneas estratégicas de su estrategia de 2007. Asimismo, la UE solicitó un acuerdo sobre un programa de trabajo claro que orientase las negociaciones en 2009; un estudio global sobre cómo mejorar y reforzar el Protocolo de Kioto; y una decisión firme sobre cómo hacer funcionar lo antes posible el Fondo de Adaptación de Kioto para los países en vías de desarrollo. Precisamente, la puesta en marcha del Fondo de Adaptación fue acordada en la COP14. No obstante, fueron los países en desarrollo los que más frustrados se mostraron al considerar que las deliberaciones se estaban desviando de algunos principios básicos, entre ellos la equidad y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que establecía que todos los países debían actuar de manera acorde con sus circunstancias y recursos. Aun así, China, India, México y Brasil presentaron planes contra el cambio climático.

Durante 2009, la UE fue manifestando en cada reunión de las autoridades estatales su intención de liderar a los países industrializados en la búsqueda de dicho acuerdo mundial. Así, en marzo el Consejo Europeo hizo público «su empeño en desempeñar un papel de relieve para lograr en diciembre de 2009 en Copenhague un acuerdo mundial y completo en materia de cambio climático para limitar el calentamiento mundial por debajo de los 2 °C»⁵⁸. La institución consideró que dicho objetivo requería crear un mercado mundial del carbono, con un mecanismo para un desarrollo limpio reformado, para lo que debían adoptarse medidas de mitigación y adaptación, especialmente en los países en desarrollo más vulnerables. Ello exige contar con importantes fuentes de financiación internas y externas, tanto privadas como públi-

2007 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13.º periodo de sesiones (FCCC/CP/2007/6/Add.1), de 14 de marzo de 2008, pp. 3-7.

⁵⁷ CAMARERO RODRÍGUEZ, F., «Bali y el largo camino del Protocolo de Kioto», *Seguridad y Medio Ambiente*, 2008, núm. 109, p. 56.

⁵⁸ Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2009 - Conclusiones de la Presidencia, 7880/09 REV1, p. 10.

cas, y en este sentido el Consejo Europeo manifestó que la UE asumiría la parte que le corresponda de la financiación de estas medidas en países en desarrollo.

En junio, el Consejo Europeo volvía «a hacer un llamamiento a todas las partes para que cooperen para llegar a un acuerdo ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague», recordando que la UE estaba «dispuesta a desempeñar un papel destacado en este proceso», sirviendo de ejemplo el hecho de que había «intensificado su diálogo bilateral sobre cambio climático con socios internacionales clave, por ejemplo en las recientes cumbres con Canadá, China, Estados Unidos, Japón, la República de Corea y Rusia»⁵⁹. Poco después, en octubre de ese mismo 2009, la institución determinó la postura de la UE para la COP15⁶⁰ para contribuir a lograr un acuerdo jurídicamente vinculante sobre la base del Protocolo de Kioto y que rigiese a partir de enero de 2013. La UE mantenía como objetivo propio una reducción del 20 por 100 de sus emisiones de GEI para 2020 en comparación con los niveles de 1990, que podría ser del 30 por 100 siempre que los demás países desarrollados se comprometiesen a reducciones comparables y los países en desarrollo a una reducción acorde a sus responsabilidades y capacidades. Junto al mismo, recogía el objetivo a largo plazo ya propuesto por el IPCC de una reducción de las emisiones en todo el planeta del 50 por 100 para 2050, así como que a este respecto los países desarrollados llegasen en dicho plazo a una reducción conjunta de entre el 80 y el 95 por 100.

El Consejo Europeo insistía asimismo en la necesidad de lograr en Copenhague un acuerdo en materia de financiación, específicamente para permitir a los países en desarrollo aplicar estrategias de mitigación y adaptación ambiciosas. Dicha financiación pública debería ser asumida por todos los países, a excepción de los menos desarrollados, «siguiendo una clave de distribución mundial global basada en los niveles de emisión y en el PIB para reflejar tanto la responsabilidad por las emisiones mundiales como la capacidad de desembolso, atribuyendo un peso considerable a los niveles de emisión»⁶¹. La UE se mostraba como la primera gran economía en adoptar una ambiciosa reducción de emisiones contaminantes en un momento caracterizado por la grave crisis económica, al tiempo que hacía público la necesidad de un compromiso por parte de los países desarrollados a favor de ayudar a las economías emergentes y en vías de desarrollo. Ello podría servir para que dichos países optasen también por establecer objetivos concretos a alcanzar en 2020⁶².

⁵⁹ Consejo Europeo de Bruselas de 18 y 19 de junio de 2009 - Conclusiones de la Presidencia, 11225/2/09 REV2, p. 11.

⁶⁰ Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de octubre de 2009 - Conclusiones de la Presidencia, 15265/1/09 REV1.

⁶¹ *Ibid.*, p. 5. A destacar la adición que realiza el Consejo Europeo en la página 7 del texto citado, cuando exige que la financiación de la lucha contra el cambio climático «no socave ni ponga en peligro la lucha contra la pobreza ni la continuidad del avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio».

⁶² Moussis, N., *EU Environment & Energy Policies: two interwoven legislative areas*, European Study Service, Rixensart (Bélgica), 2009, pp. 70-71.

Sin embargo, durante las semanas previas al inicio de la COP15 se comenzó a considerar poco probable que en Copenhague se adoptase un texto vinculante. La propia Comisión instó a los países desarrollados que habían presentado propuestas con objetivos modestos a que los mejorasen y retocó el objetivo de la UE de modo que este consistiría en «avanzar al máximo en la consecución de un tratado completo y lograr un acuerdo político ambicioso y global que incluya todos sus elementos esenciales (del Protocolo de Kioto)»⁶³. En un contexto de crisis financiera, con un periodo previo de fuerte crecimiento de las emisiones de las economías emergentes, así como la coincidencia de sus intereses con los de Estados Unidos, «la propuesta de profundización en el modelo europeo con base en reducciones absolutas sobre la línea de 1990 se veía como incompatible con el mantenimiento de la competitividad de la economía»⁶⁴.

La COP15 se desarrolló en Copenhague entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009 con el objetivo principal de lograr un acuerdo mundial para suceder al Protocolo de Kioto, es decir, un texto jurídicamente vinculante para la reducción de las emisiones de GEI que debiera de entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2013. Desde Naciones Unidas se apostaba por seguir las recomendaciones del IPCC al objeto de frenar en 2 °C la subida del calentamiento global, consistentes en reducir las emisiones entre un 25 por 100 y un 40 por 100 para 2020 con respecto a los niveles de 1990, llegando a una reducción de entre el 50 por 100 y el 80 por 100 para 2050. No obstante, ante las poco ambiciosas propuestas de buena parte de los países industrializados, con Estados Unidos a la cabeza, y de los todavía considerados en desarrollo y cada vez más contaminantes, como China e India, Naciones Unidas rebajó sus expectativas de éxito a la consecución de un acuerdo político que permitiese extender por un año más las negociaciones de cara a lograr un tratado vinculante que frene el calentamiento global⁶⁵.

Durante la reunión se volvieron a evidenciar las diferencias entre la UE y Estados Unidos, especialmente en lo que se refiere a la definición de las responsabilidades concretas de cada Estado. *A priori*, parecía que podrían darse positivos resultados ante el cambio de actitud de Estados Unidos tras la llegada de Barack Obama a la presidencia⁶⁶. Sin embargo, la presión ejercida por agentes y actores internos contrarios a asumir compromisos inter-

⁶³ COMISIÓN EUROPEA, nota de prensa de 2 de diciembre de 2009, *Necesidad de un acuerdo mundial, ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague para evitar un cambio climático peligroso* (IP/09/1867), p. 2. Este texto se completó con el memorando presentado en la misma fecha, *The Copenhagen climate conference: key EU objectives*, MEMO/09/534.

⁶⁴ CORTI VARELA, J., *op. cit.*, p. 7.

⁶⁵ Lo cierto es que las únicas propuestas que aportaban vías para lograr una reducción global que posibilitase limitar a 2 °C el aumento del calentamiento de la temperatura del planeta eran, además de la europea, la de Japón (reducción de emisiones del 25 por 100 con respecto a 1990) y la de Rusia (entre 22 y 25 por 100). LÁZARO TOUZA, L., «Cambio climático: frenazo en Copenhague; próxima estación: México 2010 (COP16)», *ARI-Análisis del Real Instituto Elcano*, 2010, núm. 9, p. 10.

⁶⁶ Estados Unidos llevó a Copenhague una previsión de reducción progresiva de sus emisiones: 17 por 100 para 2020, 30 por 100 para 2025, 42 por 100 para 2030 y 83 por 100 para 2050. Ahora bien, el año de referencia era 2005, no 1990.

nacionales en la materia, supusieron que «si bien Obama procuró mostrarse cooperativo con la UE, el liderazgo entre ambos actores se volvió un juego de suma cero»⁶⁷. Lo cierto es que las negociaciones pusieron de manifiesto las dificultades de Estados Unidos para comprometerse a una cifra específica en la reducción de emisiones, las reticencias de China e India a la limitación del ritmo en que aumentaban las suyas, así como la falta de consenso sobre la creación de un mecanismo para verificar el cumplimiento de los compromisos y la cuantía de la financiación para mitigación y adaptación en los países menos desarrollados.

La Conferencia finalizó con la adopción de un acuerdo de mínimos promovido conjuntamente por Estados Unidos y los países del entonces formado grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China). La UE no estaba entre los promotores pues, como evidenciaban sus compromisos, pretendía un acuerdo mucho más ambicioso⁶⁸. Desgraciadamente, el hecho de no estar en esa primera línea de negociación supuso «correr el riesgo de convertirse en un actor de segunda categoría»⁶⁹. El de Copenhague fue un acuerdo no vinculante y no adoptado oficialmente del que «toman nota» las Partes en la Conferencia⁷⁰. El Acuerdo de Copenhague mantuvo el objetivo de limitar a 2 °C la subida del calentamiento global para 2050, para lo que reconoció la necesidad de reducir en profundidad las emisiones de GEI globales de acuerdo con lo establecido por el Cuarto Informe del IPCC; sin embargo, no se estableció ningún límite concreto de emisiones a los países. Cabe afirmar que «el Acuerdo de Copenhague suponía exactamente el tipo de acuerdo que la UE hubiera querido evitar»⁷¹.

Llamativamente, habiendo sido uno de los mayores impulsores del acuerdo en Copenhague, tras el fracaso de la COP15 la UE sufrió cierta marginación en las negociaciones internacionales y no fue hasta 2012 que comenzó a recuperar su capacidad de influencia⁷². Como se verá a continuación, la opción europea consistió en acomodarse a la nueva realidad, asumir un papel secundario y tratar de lograr acuerdos de mínimos asumibles por el mayor número de países en el camino hacia un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante.

⁶⁷ BUENO RUBIAL, M. P., «El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?», *Relaciones Internacionales*, 2016, núm. 33, p. 86.

⁶⁸ Esta idea también puede expresarse de otra manera pues, aunque la UE acudió a la COP21 «con una propuesta innovadora y valiente contra el cambio climático, sufrió una fuerte humillación al ser relegada y aislada de las negociaciones lideradas por Estados Unidos y los países BRIC (menos Rusia) para redactar el Acuerdo de Copenhague». RUIZ CAMPILLO, X., *op. cit.*, p. 108.

⁶⁹ ALVARES GARCÍA, A., «Nuevos desarrollos en materia de acción climática», en GILES CARNERO, R. (coord.), *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*, Barcelona, Atelier, 2018, p. 30.

⁷⁰ NACIONES UNIDAS, «Decisión 2/CP.15 - Acuerdo de Copenhague», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15.º periodo de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2009/11/Add.1), de 30 de marzo de 2010, pp. 4-11. El acuerdo no se adoptó por consenso por la oposición de cinco de los 192 participantes (Venezuela, Nicaragua, Cuba, Bolivia y Sudán).

⁷¹ COSTA, O., *op. cit.*, p. 34.

⁷² OBERTHÜR, S., *op. cit.*, p. 679.

3.2. Perfil bajo de la UE en el camino hacia Kioto II

Siguiendo lo recogido en el Acuerdo de Copenhague, la Comisión notificó oficialmente a finales de enero de 2010 sus objetivos en materia de reducción de emisiones de GEI para 2020, que se correspondían con lo que la UE había propuesto en la Conferencia⁷³: compromiso unilateral de reducir las emisiones globales en el 20 por 100 con respecto a los niveles de 1990 y oferta condicional de llevar esa reducción al 30 por 100, siempre que otros grandes países emisores asuman la parte que les corresponde en el esfuerzo global de reducción. Lo cierto es que la UE debería de haber adoptado como compromiso unilateral la reducción de emisiones del 30 por 100, sin vincularla a que los demás países realizaran propuestas similares, lo que hubiese reforzado el liderazgo de Europa en la lucha global contra el cambio climático.

Poco después, la Comisión hacía pública una estrategia para fortalecer los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático y para el logro de un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante⁷⁴. La Comisión entendía que la UE debía presionar por medio de una proyección exterior activa que genere confianza para la consecución de un pacto mundial, concienciando a todos los países de la necesidad de adoptar medidas en función de sus posibilidades. Se trataba, en cierta manera, de mantener la relevancia del papel jugado por la UE en la gobernanza global del cambio climático, por medio de «un liderazgo direccional marcado por el ejemplo dado, los sacrificios hechos y los valores defendidos»⁷⁵. La UE debía mostrarse como el referente en las medidas adoptadas contra el cambio climático y, específicamente, en la reducción de las emisiones contaminantes, y convencer así a los países industrializados todavía reacios, así como a los países emergentes, cada vez más contaminantes, y a los países en vías de desarrollo. Para ello, la Comisión animaba a aumentar el porcentaje de reducción de emisiones para 2020 del 20 al 30 por 100, comprometiéndose a realizar un análisis de las políticas concretas a desarrollar para lograrlo, así como a definir el camino a seguir para que la UE se convirtiese en una economía de baja emisión de carbono antes de 2050.

Para desarrollar dicha estrategia, la UE adoptó un nuevo punto de vista con el fin de impulsar una lucha eficaz contra el cambio climático y tratar de agrupar a la mayoría de países en torno a dicho objetivo, que consistía en vincular la batalla contra el calentamiento global con la seguridad de abastecimiento energético, materia que la mayoría de los países atiende en térmi-

⁷³ COMISIÓN EUROPEA, nota de prensa de 28 de enero de 2010, *Cambio climático: la Unión Europea notifica los objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones en respuesta al Acuerdo de Copenhague*, IP/10/97.

⁷⁴ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 9 de marzo de 2010, *La política climática internacional posterior a Copenhague: una intervención inmediata para reactivar la lucha global contra el cambio climático*, COM (2010) 86 final.

⁷⁵ LÁZARO TOUZA, L., «El papel de la Unión Europea en la gobernanza global en materia climática», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2011, núm. 45, p. 144.

nos exclusivamente nacionales⁷⁶. Precisamente, la dependencia externa de la UE en materia energética le ha obligado a que la seguridad de abastecimiento se haya convertido en objetivo prioritario de la política europea de energía y, como consecuencia, «la eficiencia energética, el desarrollo de energías alternativas y la innovación tecnológica destacan como apuestas estratégicas esenciales»⁷⁷. Como se ve, la apuesta por fortalecer y desarrollar las energías renovables tenía un doble objetivo, pues se pretendía mejorar la seguridad y fiabilidad del abastecimiento energético, al tiempo que quedaba claro, «más que nunca, que el desarrollo de los recursos energéticos renovables en Europa es un factor fundamental en la batalla contra el cambio climático»⁷⁸. Tras el fracaso de Copenhague, la UE iba a tratar de reforzar su papel en las negociaciones climáticas con dicha nueva visión.

Desde la UE se admitía que la consecución del anhelado acuerdo vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto no se lograría en breve plazo. Cuando en octubre de 2010 el Consejo Europeo fijó la propuesta que llevaría la UE a la COP16 de Cancún⁷⁹, seguía apostando por un compromiso de reducción de emisiones GEI del 30 por 100, siempre como parte de un acuerdo global para el periodo posterior a 2012. No obstante, el Consejo Europeo asumía que el acuerdo no se lograría en la Conferencia de Cancún, por lo que mostraba su deseo de que la reunión constituyese un paso intermedio significativo que facilitase el logro de dicho acuerdo. Es más, el Consejo Europeo confirmó la voluntad de la UE de estudiar la posibilidad de un segundo periodo de compromiso en el contexto del Protocolo de Kioto. En cierta manera, Europa reconocía que los intereses conjuntos de Estados Unidos y China determinarían la dirección de las negociaciones en Cancún, con un resultado similar al de Copenhague, reconociendo al mismo tiempo que su capacidad de liderazgo en la acción climática había quedado un tanto debilitada.

La propuesta de un segundo periodo de compromisos en el marco del Protocolo de Kioto generó dos grupos enfrentados durante los debates de la COP16 celebrada en diciembre. Por un lado, aquellos que se mostraban a favor del mismo, liderados por la UE y entre los que se encontraban influyentes economías emergentes como Brasil y China. Por otro lado, los que se negaban a extender la vigencia del Protocolo, entre los que se encontraban

⁷⁶ ISBELL, P. y STEINBERG, F., «Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change, *ARI-Análisis del Real Instituto Elcano*, 2010, núm. 76, p. 2.

⁷⁷ PÉREZ DE LAS HERAS, B., «Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, núm. 47, p. 15.

⁷⁸ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 24 de abril de 2009, *Informe de avance sobre la energía procedente de fuentes renovables*, COM (2009) 192 final, p. 11. Aún más, desde entonces, «las energías renovables constituyen una pieza fundamental de las políticas energéticas más recientes aprobadas en el nivel europeo, posibilitando una orientación ambiental de las mismas, en el marco más amplio de una estrategia internacional de lucha contra el cambio climático». MORA RUIZ, M., «La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿Un sector en crisis?», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2014, núm. 32, p. 40.

⁷⁹ Consejo Europeo de Bruselas de 28 y 29 de octubre de 2010 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 25/10.

países que hasta entonces se habían mostrado favorables al acuerdo, como Japón, Canadá y Australia. Para estos el alcance del Protocolo era limitado, teniendo en cuenta que los países más contaminantes no lo habían ratificado o no estaban obligados por el mismo. Para tratar de acercar posturas, la UE presentó una propuesta elaborada con los pequeños países insulares por la que se pedía que en la siguiente COP se presentase un instrumento legalmente vinculante bajo la CMNUCC, de modo que todos los países de la Convención quedarían comprometidos, al margen de que no hubiesen ratificado o no estuviesen obligados por el Protocolo de Kioto.

La Conferencia finalizó con la aprobación de los Acuerdos de Cancún⁸⁰. Por un lado, en cuanto a los países en desarrollo, se reforzaron los compromisos financieros presentados en Copenhague. Por otro, se atendieron las demandas de los países industrializados, como la de Estados Unidos, de lograr la transparencia en la reducción de las emisiones de las potencias emergentes —especialmente China—, o la de Japón de englobar en el acuerdo a los grandes países contaminantes que quedaban fuera de los compromisos de Kioto por diferentes razones, como era el caso de China, India o Estados Unidos. Finalmente, aunque sin concretarse, se asumió la prórroga de Kioto antes de 2012, cuando expiraba su periodo de cumplimiento. Desde la UE se consideró un paso importante hacia un marco global vinculante de acción climática para el periodo posterior a 2012, representando un compromiso equilibrado entre diferentes intereses dentro del sistema de Naciones Unidas⁸¹. Aunque lo acordado en Cancún supuso un refrendo de la estrategia europea a favor de una alianza mundial en la lucha contra el cambio climático en la que participen todos los países, seguían si ser adoptados compromisos de obligado cumplimiento como pretendía la UE.

Por ello, la UE modificó su estrategia en materia de diplomacia climática de cara a la siguiente COP, celebrada en la ciudad sudafricana de Durban, de modo que «dejó de insistir en llevar un modelo propio para sentarse a negociar, de forma proactiva, coaliciones y alianzas de un modo inverso al que había utilizado» con anterioridad⁸². Además, la UE logró que las negociaciones se centrasen en torno a un acuerdo para alargar la vigencia del Protocolo de Kioto hasta 2020. Junto a la UE, destacó China como defensora de dicho segundo periodo de vigencia para el Protocolo. El problema es que China, considerada aún como país en desarrollo, era ya el mayor contaminante del planeta, y junto a economías emergentes altamente industrializadas como Brasil e India (también grandes contaminantes) estaban excluidas de las obli-

⁸⁰ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.16 - Acuerdos de Cancún», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16.º periodo de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2010/7/Add.1), de 15 de marzo de 2011.

⁸¹ COMISIÓN EUROPEA, nota de prensa de 11 de diciembre de 2010, *European Union welcomes Cancún Agreement as important step towards global framework for climate action*, IP/10/1699.

⁸² En lugar de aspirar a un acuerdo al que se sumaran sin más los demás países, la UE «comenzó a tejer consensos primero con los emergentes, luego con los menos desarrollados y finalmente con los socios más cercanos». CORTI VARELA, J., *op. cit.*, p. 9.

gaciones de reducción de emisiones del Protocolo. No obstante, como inicio de su creciente protagonismo en la acción climática, China presentó notables compromisos de reducción de emisiones⁸³.

Por el contrario, Estados Unidos se posicionó en contra de un segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kioto, acuerdo que seguía negándose a firmar aún tratándose del segundo mayor contaminante (había sido superado ya por China). Estados Unidos no se negaba a un nuevo acuerdo global, pero no deseaba iniciar negociaciones antes de 2015, y exigía que se tratase de un texto que vinculase también a los países en desarrollo y especialmente a las denominadas economías emergentes. Ante ello, la UE trató de mostrar una postura enérgica, vinculando su firma para la renovación del Protocolo de Kioto a la adopción de un plan que exigiese un mandato para comenzar las negociaciones de un acuerdo global y vinculante que incluyese a los países más contaminantes, fuesen desarrollados o emergentes. A favor de la propuesta europea se pronunciaron más de 120 países, entre ellos los africanos, los pequeños países insulares y los menos desarrollados.

La COP17 de Durban finalizó con la adopción de una serie de acuerdos que pueden englobarse en tres relevantes ámbitos⁸⁴. En primer lugar, se aprobó iniciar el proceso para elaborar «un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal», con el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a 2 °C, que debería estar finalizado a más tardar en 2015 y debería entrar en vigor en 2020. En segundo lugar, se aprobó un segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kioto (conocido como Kioto II), que debía iniciarse en enero de 2013 y cuyas concreciones quedaron pendientes para la siguiente Conferencia. Finalmente, se reforzó la ayuda financiera a los países en desarrollo más vulnerables al cambio climático al ponerse en marcha el Fondo Verde para el Clima, aprobado en Cancún. Como cabe apreciar, la UE logró influir notoriamente en los acuerdos finales de la reunión, si bien es cierto que las propuestas europeas ya habían tenido presente lo difícil de lograr objetivos más ambiciosos y sus contenidos eran asumibles por países reacios a profundizar en una lucha contra el cambio climático más activa. En cierta manera, la COP17 supuso «un espaldarazo a los esfuerzos diplomáticos europeos, aun siendo claramente insuficiente para frenar el cambio climático»⁸⁵.

⁸³ El objetivo presentado por China consistía en la reducción de entre el 40 y el 45 por 100 de sus emisiones de CO₂ por unidad de PIB para 2020 tomando como referencia los datos de 2005 (ya las había reducido el 20 por 100 hasta 2010). Ahora bien, al estar la propuesta ligada al progreso de su economía, y debido al rápido desarrollo del país, sus emisiones seguirían aumentando, aunque a menor ritmo. En todo caso, su propuesta incluía el objetivo de que el 15 por 100 de su energía provenga de fuentes renovables para 2020 y el incremento de su superficie forestal.

⁸⁴ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.17 - Plataforma de Durban para una acción reforzada», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17.º periodo de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 17.º periodo de sesiones (FCCC/CP/2011/9/Add.1)*, de 15 de marzo de 2012, pp. 2-4.

⁸⁵ LÁZARO TOUZA, L., «Durban (COP17): resucitando el Protocolo de Kioto y retrasando la acción global hasta 2020», *ARI-Análisis del Real Instituto Elcano*, 2012, núm. 19, p. 2.

La siguiente Conferencia, que tuvo lugar en Doha (Qatar) entre noviembre y diciembre de 2012, se centró en asegurar la puesta en marcha de lo decidido en Durban. Así, se adoptó el acuerdo conocido como «Puerta Climática de Doha», que incorporó enmiendas al Protocolo de Kioto por las que quedaba establecido formalmente el comienzo de su segundo periodo de compromisos, a partir del 1 de enero de 2013, y que estaría vigente hasta el 31 de enero de 2020⁸⁶. No obstante, tras la retirada del Protocolo de Japón, Canadá y Nueva Zelanda únicamente quedaban obligados durante el periodo de prórroga la UE, Australia, Noruega, Islandia, Croacia, Kazajistán, Liechtenstein y Mónaco, países que en conjunto solo suponían el 15 por 100 de las emisiones mundiales⁸⁷.

Como se ve, el objetivo establecido en Bali cinco años atrás de adoptar un acuerdo mundial jurídicamente vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto seguía sin cumplirse; no obstante, se estableció un compromiso por parte de todos los países para que en mayo de 2015 estuviese preparado un borrador de acuerdo climático vinculante —para su aprobación en diciembre de ese año en la COP de París—, si bien seguía sin determinarse si debería tratarse de «un protocolo, otro instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal dentro de la Convención»⁸⁸. En todo caso, en Doha se puso de manifiesto que «quince años después de la firma del protocolo (de Kioto), los países industrializados siguen manteniendo posturas irreconciliables en sus políticas climáticas»⁸⁹. Ahora bien, la asunción por parte de todos de que sería ineludible aprobar en 2015 un acuerdo vinculante que los sustituyese, supuso que «en Doha se inició una nueva etapa de las negociaciones del clima»⁹⁰.

Vistos los debates y los acuerdos alcanzados, la consideración del papel de la UE en las negociaciones climáticas tras el fracaso de Copenhague lleva a dos conclusiones que podrían parecer contradictorias. Por un lado, es indudable que la UE mantenía un papel relevante en la batalla contra el cambio climático, hasta el punto de que presentaba argumentos para llevarle al liderazgo en la escena internacional: en primer lugar, el hecho de que la política climática, como elemento fundamental para el desarrollo sostenible, se hu-

⁸⁶ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CMP.18 - Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su art. 3, párr. 9 (Enmienda de Doha)», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su 18.º periodo de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18.º periodo de sesiones* (FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1), de 28 de febrero de 2013, pp. 2-14.

⁸⁷ Tras la Enmienda de Doha al Anexo B del Protocolo de Kioto, los objetivos de reducción de emisiones con respecto a 1990 quedaron como sigue: Ucrania, 24 por 100; Mónaco, 22 por 100; UE-28 e Islandia, 20 por 100; Noruega y Liechtenstein, 16 por 100; Suiza, 15,8 por 100; Bielorrusia, 12 por 100; Kazajistán, 5 por 100; Australia (año de referencia, 2000), 0,5 por 100.

⁸⁸ Naciones Unidas, «Decisión 2/CP.18 - Promoción de la Plataforma de Durban», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 18.º periodo de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2012/8/Add.1), de 15 de marzo de 2013, pp. 2-4.

⁸⁹ CONTRERAS, D., *op. cit.*, p. 68.

⁹⁰ FERNÁNDEZ EGEA, R. M. y TORRES CAMPRUBÍ, A., «Crónica de Derecho Internacional del Medio Ambiente (enero-diciembre 2012)», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2013, núm. 25, p. 5.

biese convertido en objetivo del proceso de integración europea en general; en segundo lugar, la postura de la UE de vincular la seguridad energética con el desarrollo sostenible, lo que había reforzado la relevancia de la agenda climática; en tercer lugar, la importancia otorgada por la UE al multilateralismo como requisito para lograr resultados eficaces en la lucha contra el cambio climático⁹¹.

No obstante, tal y como ponía de relieve el propio Kioto II, hay que reconocer que el esfuerzo realizado por la UE, «predicando con el ejemplo, asumiendo obligaciones superiores a las pactadas colectivamente», no resultaba equiparable a la relevancia de los acuerdos logrados⁹². Es más, la UE había quedado prácticamente como la única valedora de la pervivencia del sistema de obligaciones climáticas que conllevaba el Protocolo de Kioto, lo que ponía de relieve que «el liderazgo climático había quedado desplazado hacia el eje conformado por China y Estados Unidos, de forma que la posición europea había perdido relevancia como motor de avance del régimen en materia de cambio climático»⁹³.

El impulso del multilateralismo promovido por la UE es de lo poco positivo que se logró en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible que había tenido lugar con anterioridad, en junio de 2012, en Río de Janeiro. En efecto, el mayor resultado extraído de la reunión conocida como *Río+20* fue «el reforzamiento de la necesidad e idoneidad de la actuación multilateral a la hora de enfrentarse a retos ambientales globales»⁹⁴. Al margen de ello, apenas hubo avances a pesar de interesantes propuestas debatidas, como la referida a la conversión del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en una organización internacional. La propuesta, presentada por la UE y apoyada por los países africanos y numerosos asiáticos, fue frontalmente rechazada por países como Estados Unidos, China o Canadá.

4. EL ACUERDO DE PARÍS

4.1. Nuevo protagonismo de la UE en un liderazgo compartido

Tras el fracaso de Copenhague y la ausencia de resultados para lograr un acuerdo sobre un texto jurídico vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto en las Conferencias de Cancún, Durban y Doha, se determinó que las dos siguientes conferencias fueran preparatorias de la que tendría lugar en 2015 en París, al objeto de facilitar el acuerdo entonces. Precisamente, la

⁹¹ GUSEV, A. S., *op. cit.*, pp. 84-85.

⁹² ALVARES GARCÍA, A., *op. cit.*, p. 31.

⁹³ GILES CARNERO, R., «La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2017, núm. 57, p. 197.

⁹⁴ FERNÁNDEZ EGEA, R. M. y TORRES CAMPRUBÍ, A., *op. cit.*, p. 2.

decisión principal adoptada en la COP19 de Varsovia consistió en el acuerdo para intensificar los trabajos relativos a la Plataforma de Durban en torno a la elaboración de un nuevo protocolo con fuerza legal y que pudiese ser aprobado en la COP21 de 2015.

La propia UE era consciente de su pérdida de liderazgo en la acción climática mundial. Es cierto que la UE había realizado un gran esfuerzo para adoptar una política climática coherente y ambiciosa, la cual podía servir de referente para otros países, así como que había impulsado numerosas iniciativas de ayuda a los países emergentes y en vías de desarrollo, tanto para adaptarse a las consecuencias del cambio climático, como para tomar medidas efectivas para luchar contra dicho fenómeno. No obstante, también se había constatado que «cada vez son más los gobiernos de otras áreas geográficas que consideran que su contribución no es lo suficientemente importante como para merecer la categoría de líder mundial en este ámbito»⁹⁵.

Ante dicha situación, la UE optó por actualizar sus propuestas con respecto a las presentadas en anteriores Conferencias, tratando de mostrar una apuesta fortalecida por una acción eficaz en la lucha contra el cambio climático. Lo hizo partiendo de la adopción de estrategias y planes que desde entonces determinan la actuación europea para el logro del desarrollo sostenible. En primer lugar, la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático, que tiene por objetivo «situar en un nuevo nivel la preparación de la UE para los efectos actuales y futuros del cambio climático»⁹⁶. Esta estrategia supuso «la aceptación definitiva de la evidencia de que los efectos adversos del cambio climático están en marcha, y de la necesidad de una actuación a tiempo que permita enfrentar los desafíos que esta realidad presenta»⁹⁷. Fundamentales serán también los objetivos fijados en el Séptimo Programa de Acción sobre Medio Ambiente⁹⁸, así como especialmente en el Marco de actuación en materia de energía y clima hasta 2030⁹⁹. A partir de los mismos, la UE presentaría en la reunión de Lima su contribución de cara a la Conferencia de

⁹⁵ CONTRERAS, D., *op. cit.*, p. 56.

⁹⁶ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 16 de abril de 2013, *Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE*, COM (2013) 216 final.

⁹⁷ GILES CARNERO, R., «La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático», en GILES CARNERO, R. (coord.), *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*, Barcelona, Atelier, 2018, p. 238. La estrategia incluye una aproximación multinivel al tiempo que hace un llamamiento al tratamiento transversal del cambio climático. La autora plantea la duda que sobre la eficacia puede tener el enfoque elegido, pues «la adaptación europea no deja de ser en una parte importante un conjunto de actuaciones nacionales», si bien destaca positivamente la transversalidad, si ello supone que las medidas de adaptación se adopten de manera coherente «en los diferentes sectores y ámbitos implicados, tanto en los sistemas nacionales como en el de la UE». *Ibid.*, p. 239.

⁹⁸ Entre los objetivos prioritarios del programa se determinaba, precisamente, el reforzamiento de la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional. Decisión 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», *DOUE* L 354, de 28 de diciembre de 2013.

⁹⁹ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, COM (2014) 15 final. Aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14.

París¹⁰⁰. Ello supondrá un relevante cambio en sus objetivos de reducción de emisiones de GEI, puesto que la UE se comprometió a reducir las emisiones en al menos el 40 por 100 para 2030 en comparación con los niveles de 1990, y llegar a un nivel de reducción de entre el 80 y el 95 por 100 para 2050, y liderar de este modo una reducción global mundial del 50 por 100¹⁰¹.

Como se ve, la UE daba un paso adelante para servir de ejemplo y liderar la acción climática. Una vez más, la posición de la UE en las negociaciones climáticas resultaba «coherente con una actuación interna que precedía al desarrollo normativo que se solicitaba en la negociación internacional, y al que podía servir de modelo»¹⁰². Sin embargo, Estados Unidos y China sorprendieron positivamente por sus propuestas. Con anterioridad a la Conferencia de Lima los dos países habían logrado un acuerdo en torno a la reducción de emisiones que fue dado a conocer públicamente de manera conjunta por los presidentes Obama y Xi Jinping, un acuerdo que «permitió desbloquear la diplomacia climática internacional tras dos décadas de desencuentros y sentar las bases para el éxito de la Cumbre del Clima de París»¹⁰³. Por medio del mismo Estados Unidos propuso reducir sus emisiones de GEI en un 26-28 por 100 en 2025 respecto a sus niveles de 2005, mientras que China se fijó el objetivo de disminuir las suyas en cifras absolutas a partir de 2030, y si es posible antes.

Así las cosas, la COP20 celebrada en Lima en diciembre de 2014 finalizó con una decisión similar a la adoptada en Varsovia¹⁰⁴, confirmando que el Grupo de Trabajo sobre la Plataforma de Durban debería completar su labor a fin de que en la próxima conferencia pudiera aprobarse un nuevo protocolo con fuerza legal. De este modo, se acordó que para mayo de 2015 estuviese finalizado un texto de negociación al respecto y, vistas las propuestas europeas, estadounidenses y chinas, se esperaba un resultado positivo en la próxima cumbre de París.

La UE definió en septiembre de 2015 la postura que defendería en la COP21¹⁰⁵, proclamando la necesidad de adoptar en la misma «un acuerdo ju-

¹⁰⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, documento de 20 de octubre de 2014, *Preparativos del 20.º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y del 10.º periodo de sesiones de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto*, Documento 14196/14.

¹⁰¹ Debe tenerse en cuenta que en el documento en el que se presentó el Marco sobre energía y clima para 2030, la Comisión daba a conocer el grado de cumplimiento del objetivos de reducción del 20 por 100 de las emisiones y las previsiones correspondientes: la UE las había reducido en 2012 en el 18 por 100 con respecto a 1990 y se preveían reducciones del 24 por 100 para 2020 y del 32 por 100 para 2030. Por tanto, la UE era consciente de la necesidad de superar esas previsiones para cumplir con el objetivo de limitar el calentamiento global y emitía una propuesta más acorde con ello.

¹⁰² GILES CARNERO, R., «La contribución de la Unión Europea...», *op. cit.*, p. 196.

¹⁰³ OLABE EGANA, A., «Tras el Acuerdo de París: elementos para una estrategia de salida de la crisis del clima», *Administración & Ciudadanía (A&C)*, 2016, vol. 1, núm. 2, p. 268.

¹⁰⁴ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.20 - Llamado de Lima para la Acción Climática», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20.º periodo de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 20.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2014/10/Add.1), de 2 de febrero de 2015.

¹⁰⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, documento de 14 de septiembre de 2015, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre los preparativos para la sesión núm. 21 de la Conferencia de las Partes de la Conven-*

rídicamente vinculante ambicioso [...] que sea aplicable a todas las partes [...] y que contenga ambiciosos compromisos de mitigación determinados a nivel nacional», así como que dicho acuerdo «establezca un objetivo de mitigación a largo plazo en consonancia con el objetivo de un aumento inferior a 2 °C» (de la temperatura media anual). La aportación de la UE fue la ya presentada en Lima, es decir, su objetivo de reducir las emisiones de GEI en al menos el 40 por 100 para 2030.

En las negociaciones, la posición de la UE «se basó en mostrar su capacidad de asumir compromisos climáticos relevantes, como forma de crear confianza y promover la ambición general de las diferentes partes implicadas» en la acción climática¹⁰⁶. No obstante, ante la postura de Estados Unidos, país que continuaba mostrando pegas a la firma de un nuevo acuerdo, la UE mantuvo su apuesta por un acuerdo sustitutivo del Protocolo de Kioto que fuese vinculante, si bien renunció a que se incluyesen sanciones, al considerar que ello podría disuadir a algunos países a firmarlo. De nuevo observamos aquí una de cal y otra de arena por parte de Europa, pues si hay que alabar la propuesta propia y vinculante de la UE de reducir las emisiones en el 40 por 100, puede parecer excesiva la cesión consistente en la no reclamación de sanciones para los países que no cumplan con los compromisos que ellos mismos presenten.

La COP21 se celebró en París entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015. Los 195 países participantes adoptaron por consenso el conocido como «Acuerdo de París»¹⁰⁷, un instrumento jurídicamente vinculante y universal. Establece el compromiso, adoptado por todos los países, para reducir las emisiones de GEI con el fin de mantener el aumento de la temperatura media anual por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, e incluso a realizar esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5 °C; así, todos los países firmantes deben presentar planes de mitigación de sus emisiones a partir de 2020 (a diferencia del Protocolo de Kioto, en el que solo los países desarrollados estaban obligados a reducir sus emisiones)¹⁰⁸.

Visto el apoyo que tuvo el Acuerdo de París, se subraya especialmente que países que hasta entonces se mostraban reacios en esta cuestión, como Estados Unidos o Rusia y últimamente Canadá o Japón, lo firmasen. En cierta

ción Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y para la sesión núm. 11 de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto - Adopción, Documento 11926/15.

¹⁰⁶ GILES CARNERO, R., «Los desarrollos de los Acuerdos de París en la agenda exterior europea», *European Climate Law Papers*, 2021, núm. 3, p. 5.

¹⁰⁷ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.21 - Aprobación del Acuerdo de París», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21.º periodo de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2015/10/Add.1), de 29 de enero de 2016.

¹⁰⁸ No obstante, cada país fija la meta de reducción de emisiones que considere oportuna para lograr el objetivo global de mantenimiento del aumento de la temperatura. Como se ve, las obligaciones se aplican a todos los países firmantes del acuerdo, «pero su ritmo y grado de implementación se enmarca en el contexto del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales». PÉREZ DE LAS HERAS, B. y FERNÁNDEZ ROJO, D., «La Unión Europea y el Acuerdo de París: liderando la acción global contra el cambio climático», *Unión Europea Aranzadi*, 2017, núm. 11, p. 50.

manera, las negociaciones y el resultado de París consolidaron una tendencia iniciada en Durban que refleja «la construcción de una nueva idea de la arquitectura climática mundial», en la que cabe destacar «el paso a un liderazgo triangular —Unión Europea, Estados Unidos, BASIC—» y en la que se busca «atomizar los compromisos, especialmente en el sentido de la mitigación, y en menor medida, respecto del financiamiento»¹⁰⁹.

A pesar de que no pueden obviarse «las oportunidades perdidas en la medida en que para facilitar el resultado final alcanzado se expurgaron todos aquellos aspectos que podrían obstaculizar su adopción»¹¹⁰, cabe afirmar que el acuerdo «ha resultado ser un punto de inflexión en el régimen internacional de cambio climático ya que establece obligaciones de reducción tanto para los países desarrollados como países en desarrollo»¹¹¹. No obstante, se deja un margen considerable a los países para determinar cómo y dónde llevan a cabo las reducciones de emisiones, debiendo informar de los esfuerzos realizados pero sin que se establezcan objetivos cuantificados específicos, como los que fijó el Protocolo de Kioto¹¹². Esa doble vertiente permite afirmar que «la transición hacia un mundo hipocarbónico ha recibido un espaldarazo en París pero su velocidad y profundidad están aún por determinar»¹¹³. Desde luego, había que dar tiempo para concluir las positivas consecuencias que debía traer ese margen otorgado a los países, porque lo cierto es que los primeros compromisos dados a conocer por diferentes países no permitían cumplir con lo acordado en París, pues conllevaban un aumento de la temperatura global en 3 °C¹¹⁴.

La entrada en vigor del Acuerdo de París se preveía para cuando fuese ratificado por más de 55 países que sumen más del 55 por 100 de las emisiones globales de GEI. La ratificación del mismo por parte de la UE en su conjunto en octubre de 2016 supuso que entrase en vigor el 4 de noviembre de ese mis-

¹⁰⁹ BUENO RUBIAL, M. P., *op. cit.*, pp. 90 y 92.

¹¹⁰ FAJARDO DEL CASTILLO, T., «El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2018, vol. 70, núm. 1, p. 25.

¹¹¹ DEMARES, M., «La importancia de la gobernanza climática global y de la vigésima primera Conferencia de las Partes en la lucha contra el Cambio Climático», *Observatorio Medioambiental*, 2016, vol. 19, p. 68.

¹¹² Precisamente, la flexibilidad y discrecionalidad dejada a los países a la hora de implementar sus obligaciones climáticas «es probablemente una de las claves del éxito del Acuerdo de París». PÉREZ DE LAS HERAS, B. y FERNÁNDEZ ROJO, D., *op. cit.*, 2017, p. 49. Por el contrario, hay quien las ve como la razón por las que el Acuerdo de París «sigue descansando en la voluntad unilateral, incluso más que antes si cabe, de los Estados a la hora de contribuir al esfuerzo de mitigación», lo que «conduce a calificar como decepcionante el Acuerdo de París». SALINAS ALCEGA, S., «El acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2018, vol. 70, núm. 1, p. 64.

¹¹³ ESCRIBANO FRANCÉS, G. y LÁZARO TOUZA, L., «Energía y clima en 2016: en busca de una gobernanza policéntrica», *ARI - Análisis del Real Instituto Elcano*, 2016, núm. 28, p. 10.

¹¹⁴ Las primeras estimaciones sobre los compromisos anunciados por 185 países responsables del 94 por 100 de las emisiones suponían un aumento de temperaturas para final de siglo de entre 2,7 y 3,4 °C. Climate Action Tracker, *2.7 °C is not enough - we can get lower*, 8 de diciembre de 2015, <https://climateactiontracker.org>.

mo año. Además, al tiempo que hacía públicas las propuestas que llevaría a la COP22¹¹⁵, la UE daba a conocer que cumpliría su objetivo para 2020, pues los niveles de emisión de 2014 confirmaban una reducción del 24 por 100 con respecto a los de 1990.

El Acuerdo de París evidenció una vez más que el avance en la lucha contra el cambio climático requería un liderazgo por parte de las economías que mayor responsabilidad tenían en las emisiones globales de GEI¹¹⁶. Ahora bien, entre los mayores contaminantes y que suponen las dos terceras partes de las emisiones, se encuentran países que siguen apostando por el carbón, como India, Indonesia o Japón, así como países cuyos gobiernos muestran cierta indiferencia ante el cambio climático y presentan planes nacionales que no se corresponden con los compromisos que debieran asumir para lograr los objetivos globales, como es el caso de Rusia o Brasil. Por ello, tras la COP21, las potencias económicas que podían encontrarse en condiciones de asumir el liderazgo en la transición energética hacia una descarbonización de la economía mundial eran, además de la propia UE, China y Estados Unidos. Sin embargo, este último optaría por abandonar el Acuerdo de París tras la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales.

Precisamente, la victoria de Trump provocó que en la COP22, celebrada en noviembre de 2016 en Marrakech, los representantes de todos los países aprobasen una declaración de apoyo al Acuerdo de París¹¹⁷. Aunque no tenga efectos prácticos, se trata de una declaración política en la que se afirma que la lucha contra el cambio climático es irreversible, se aboga por actuar con mayor compromiso y se urge a incrementar la ayuda a los países en desarrollo para financiar proyectos climáticos. Por la misma razón, se logró fijar el calendario a seguir para desarrollar lo acordado en 2015¹¹⁸. A pesar de las reticencias de países con fuertes intereses petroleros, la presión ejercida por la UE a quien una vez más acompañó la mayoría de países en desarrollo, logró que se cerrara un calendario por el que todos los países se comprometieron a finalizar el desarrollo reglamentario del Acuerdo de París para 2018¹¹⁹. Al mismo tiempo, se decidió la continuación del Fondo de Adaptación (propio

¹¹⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, documento de 30 de septiembre de 2016, *Preparativos de las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que se celebrarán en Marrakech - Conclusiones del Consejo*, Documento 12807/16.

¹¹⁶ Seguimos los análisis que realizan OLABE EGAÑA, A., «Tras el Acuerdo de París...», *op. cit.*, pp. 268-277, y RUIZ CAMPILLO, X., *op. cit.*, pp. 110-114.

¹¹⁷ NACIONES UNIDAS, *Marrakech action proclamation for our climate and sustainable development*, publicado el 18 de noviembre de 2016, en la web de la CMNUCC, http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf.

¹¹⁸ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.22 - Preparativos para la entrada en vigor del Acuerdo de París y la celebración del primer periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 22.º periodo de sesiones, celebrado en Marrakech del 7 al 18 de noviembre de 2016 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 22.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2016/10/Add.1), de 31 de enero de 2017.

¹¹⁹ En Marrakech se volvió a lanzar un mensaje de unidad de la comunidad internacional, al reafirmar «de manera unánime la voluntad de defender el mencionado acuerdo (de París), afirmando que

del Protocolo de Kioto) para la gestión de la financiación climática comprometida en París.

China cobraba especial protagonismo y se situaba como aliada de la UE en la acción climática, al menos, en lo que a cumplimiento de compromisos se refiere y ejemplo a seguir que ello puede suponer para otros países. En efecto, por un lado, a finales de 2016 aprobó su 13.º Plan Quinquenal (para el periodo 2016-2020), en el que se «ha reafirmado y reforzado la orientación de la economía china hacia un modelo económico progresivamente descarbonizado». Por otro, la Agencia Internacional de la Energía confirmaba que las emisiones mundiales de CO₂ procedentes del uso de la energía se habían estabilizado entre 2013 y 2016 «y la razón principal ha sido la progresiva disminución del uso del carbón por parte de China»¹²⁰.

A pesar del alejamiento de Estados Unidos del consenso climático, la comunidad internacional volvió a cerrar filas en defensa del Acuerdo de París en la COP23, celebrada en noviembre de 2017 en Bonn bajo presidencia de Fiji. Así, quedó patente una alianza mundial por la que la UE y China, junto a países relevantes como India, Brasil, Japón, Canadá, Australia, México y Argentina, así como la gran mayoría de los países en desarrollo, apoyaron sin fisuras nuevamente el Acuerdo de París y los objetivos en él establecidos. Sin embargo, no parecía que China ocupase el espacio dejado por Estados Unidos en el liderazgo climático, pues seguía reivindicando la limitación de rendición de cuentas en materia de inversiones para la descarbonización¹²¹. En cambio, la UE reiteró su empeño «en aplicar sin demora y plenamente el Acuerdo de París y en seguir abanderando la lucha contra el cambio climático, entre otras cosas, adoptando las propuestas legislativas pendientes»¹²².

Por lo demás, la de Bonn fue una cumbre de contenido técnico, con el fin de desarrollar y especificar los objetivos del Acuerdo de París, de modo que la siguiente reunión fijase las reglas para la aplicación del mismo. Así se hizo en la COP24, que tuvo lugar en diciembre de 2018 en Katowice (Polonia), donde se adoptó el conocido como Paquete de Katowice, por el que se ponen en marcha un conjunto de normas de funcionamiento del Acuerdo de París¹²³. Aunque no se cerraron todas las reglas, la decisión «ha constituido un hito

la lucha contra el cambio climático es ya irreversible». OLABE EGAÑA, A., «Cambio climático en tiempos de incertidumbre», *Política Exterior*, 2017, vol. 31, núm. 175, p. 116.

¹²⁰ OLABE, A., GONZÁLEZ-EGUINO, M. y RIBERA, T., «Hacia un nuevo orden mundial de la energía», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 2017, núm. 12, p. 4.

¹²¹ LÁZARO TOUZA, L., «Retos y oportunidades de la gobernanza climática. Implementando el Acuerdo de París y aumentando la ambición», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (ed.), *Energía y Geoestrategia 2018*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2018, p. 65.

¹²² Consejo Europeo de Bruselas de 14 de diciembre de 2017 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 19/17.

¹²³ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.24 - Preparativos para la aplicación del Acuerdo de París y la celebración del primer periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las partes en el Acuerdo de París», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 24.º periodo de sesiones, celebrado en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 24.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2018/10/Add.1), de 19 de marzo de 2019.

político y técnico», al adoptarse en breve tiempo «reglas comunes de evaluación de esfuerzos y compromisos» que «proporcionarán (de aplicarse con rigor) una imagen fiel de la acción climática que se recoge en las contribuciones determinadas a nivel nacional»¹²⁴. Sin embargo, no hubo unanimidad sobre cómo actuar ante la constatación de un nuevo aumento de las emisiones de GEI¹²⁵. La UE, arrastrando a China y a la mayoría de los países, defendió tomar como base científica de actuación el informe que el IPCC había presentado previamente¹²⁶, en el que se insta a frenar con urgencia el aumento de la temperatura en 1,5 °C, mientras que países como Estados Unidos, Rusia y Arabia Saudí se mostraron incrédulos ante dicho documento y bloquearon su reconocimiento.

4.2. Mayor ambición de la UE para el cumplimiento del Acuerdo de París

Teniendo en cuenta los preocupantes datos de emisiones globales previstas para 2018, así como las recomendaciones del IPCC para frenar el aumento de la temperatura en 1,5 °C, la Comisión hizo pública su propuesta para desarrollar la transición a la energía limpia y para que las emisiones de GEI desaparezcan en Europa para 2050¹²⁷. Se trata de una visión que permita a la UE ir más allá de los objetivos de clima y energía previstos, desarrollando políticas que posibiliten dejar de lado los combustibles fósiles para 2050. La Comisión constataba que las medidas previstas por la UE en materia de energía y clima permitirán una reducción de emisiones de GEI del 45 por 100 para 2030 (por encima del 40 por 100 previsto como objetivo) y llegar al 60 por 100 en 2050. No obstante, subrayó que la UE puede ir más allá y adoptar las medidas para lograr reducir las emisiones entre el 80 y el 100 por 100 (en comparación con 1990) pudiendo, por tanto, llegar a una situación de cero emisiones para 2050. Por su parte, el Consejo Europeo reiteró el compromiso europeo con el Acuerdo de París a la luz de los datos hechos públicos por el informe del IPCC antes citado, subrayando la importancia de la estrategia europea encaminada a lograr la neutralidad climática¹²⁸.

¹²⁴ LÁZARO TOUZA, L., «Cambio climático: ¿qué podemos esperar en 2019?», *ARI - Real Instituto Elcano*, 2019, núm. 15, p. 3.

¹²⁵ Si bien entre 2014 y 2016 las emisiones mundiales de GEI se estancaron mientras el PIB mundial crecía, en 2017 volvieron a crecer un 1,6 por 100 y se estimó un aumento en 2018 del 2,7 por 100. El 60 por 100 de las emisiones estaban en manos de cuatro potencias, para tres de las cuales se preveían nuevos aumentos de emisiones: China 4,7 por 100, Estados Unidos 2,5 por 100 e India 6,3 por 100. Por el contrario, la UE las reduciría el 0,7 por 100. BRUHWILER, L. *et al.*, «Overview of the global carbon cycle», en CAVALLARO, N. *et al.* (eds.), *Second State of the Carbon Cycle Report (SOCCR2): A Sustained Assessment Report*, Washington, U.S. Global Change Research Program, 2018, p. 43.

¹²⁶ IPCC - Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (2018), *Global Warming of 1.5 °C*, PNUMA. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/>.

¹²⁷ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.

¹²⁸ Consejo Europeo de Bruselas de 22 de marzo de 2019 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 1/19.

Con un planteamiento así, y vista la experiencia habida hasta ahora, no es de extrañar que la Comisión, en su comunicación relativa a la Cumbre sobre Acción Climática de NNUU, que tendría lugar en septiembre de 2019 en Nueva York, situase a la UE como ejemplo a seguir¹²⁹. El objetivo de la Cumbre consistía en establecer objetivos más ambiciosos en materia de cambio climático (principalmente mayores reducciones de emisiones de GEI) y acelerar la adopción de medidas para aplicar el Acuerdo de París. La Comisión subrayó que la UE era en ese momento «la única gran economía del mundo que ha incorporado plenamente a la legislación las medidas necesarias para cumplir los compromisos contraídos en el Acuerdo de París», al tiempo que animaba a los demás países a actuar como la propia UE, preparando y adoptando estrategias para lograr la neutralidad climática en 2050.

La propuesta de la UE para el logro de la neutralidad climática en 2050 cobraba relevancia plena ante la constatación, pocos días antes de la celebración de la COP25, del nuevo máximo histórico que marcaba la presencia de GEI en la atmósfera¹³⁰. En línea con ello, la Agencia Europea del Medio Ambiente en su informe sobre el medio ambiente en Europa, hecho público a comienzos de diciembre¹³¹, constataba que, al ritmo de actuación actual por parte de los Estados miembros, no será posible cumplir con los objetivos climáticos y energéticos para 2030 y 2050¹³². Aunque subrayaba la existencia de una voluntad política en torno al clima, con positivos resultados en la reducción de las emisiones GEI, la mejora de la eficiencia energética y la transición del carbón al gas, también recordaba que debía tenerse presente la influencia de factores exógenos como la menor actividad económica durante la crisis o el menor gasto energético en invierno por las temperaturas más cálidas.

El citado objetivo de la Cumbre sobre Acción Climática de Nueva York se trasladó a la COP25, celebrada en Madrid (bajo presidencia chilena) del 2 al 13 de diciembre de 2019, que estaba llamada a cerrar la fijación de las reglas de implementación del Acuerdo de París. Desde NNUU se pretendía concretar los mecanismos para que los países evaluaran sus esfuerzos climáticos y contabilizaran correctamente sus emisiones, de manera que los planes nacionales pudiesen revisarse a partir de 2020 con base en la realidad y los datos científicos y, así, comprobar objetivamente el cumplimiento del Acuerdo de París. Las negociaciones se estancaron, precisamente, por la falta

¹²⁹ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 11 de septiembre de 2019, *Comunicación relativa a la Cumbre sobre la Acción Climática de 2019, organizada en Nueva York, bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas*, COM (2019) 412 final.

¹³⁰ ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL, «The State of Greenhouse Gases in the Atmosphere Based on Global Observations through 2018», *WMO Greenhouse Gas Bulletin*, núm. 15, 25 de noviembre de 2019.

¹³¹ AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, *The European environment - state and Outlook 2020*, Luxemburgo, OPOUE, 2019.

¹³² Sobre esta cuestión, véase PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2020, vol. 72, núm. 2, pp. 117-141 (especialmente el apdo. 2, «El paquete 2030 Clima y Energía de la UE: una contribución insuficiente para cumplir los compromisos internacionales»).

de consenso en la exigencia a los países de planes de recorte de emisiones más estrictos, así como en torno a la articulación de los futuros mercados de intercambio de derechos de emisiones. A favor de endurecer los planes nacionales se mostraron la UE y varios países latinoamericanos, mientras que China, India y diferentes países africanos incidían en aumentar la ayuda por parte de los países desarrollados para la adaptación al cambio climático en los menos desarrollados.

Tras unas últimas jornadas en las que se asumió que no se cumpliría el objetivo de la Conferencia, se cerró un acuerdo en torno a una declaración genérica («Madrid-Chile, tiempo de actuar»), en la que se pidió que los países presentasen en 2020 planes con mayores recortes de emisiones. Sin embargo, no se pudo acordar la regulación de los mercados internacionales de carbono, objetivo recogido en el Acuerdo de París y que quedó aplazado. A pesar de este relevante revés, la presidencia chilena de la Conferencia destacó el hecho de que más de cien países (la mayoría de ellos países en desarrollo y economías emergentes) se mostrasen dispuestos a aumentar sus planes de acción climática, así como que otros 11 países desarrollados (9 de ellos miembros de la UE) hubiesen iniciado ya el proceso para incorporar en sus planes una mayor ambición climática, según lo establecido en el Acuerdo de París. Además, se anunció que 109 países parte del CMNUCC, entre los que se encuentra la UE en su conjunto, estaban ya trabajando para alcanzar la meta de cero emisiones en 2050¹³³. Precisamente, el Consejo Europeo adoptó una decisión respaldando el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra para 2050, instando al Consejo y a la Comisión a poner en marcha los trabajos y las medidas legislativas necesarias para su logro¹³⁴. Ahora bien, todos esos países tan solo suponen algo más del 15 por 100 de las emisiones mundiales; «el problema es que ninguno de los grandes emisores (China, India, Rusia y Estados Unidos) han indicado que aumentarán su ambición en 2020»¹³⁵.

La UE se encontraba en un momento crucial. Tras el renovado protagonismo logrado en París, con el *Brexit* perdía, sin embargo, a «uno de sus más hábiles negociadores en materia climática, uno de los Estados miembros que ha apoyado las reducciones de emisiones más ambiciosas», mientras que «países menos ambiciosos en materia climática como Polonia ganan peso relativo en las decisiones de política climática futura»¹³⁶. Además, debía dar

¹³³ NACIONES UNIDAS, Presidencia de la COP25, Comunicado de prensa de 14 de diciembre de 2019, *Alianza de Ambición Climática: Los países dan un nuevo empuje a la ampliación del alcance de sus medidas para 2020 y a la meta de reducir a cero las emisiones netas de CO₂ para 2050*. Recuperado del sitio oficial de la COP25, <https://unfccc.int/es/cop25>.

¹³⁴ Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2019 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 29/19. El punto 1 del texto, en el que el Consejo Europeo hace suyo el objetivo de la neutralidad climática para 2050, especifica que «un Estado miembro no puede comprometerse a aplicar este objetivo». Se trata de Polonia, país con una relevante industria del carbón, que exigía garantías financieras para abordar la transición. Por otro lado, Reino Unido no acudió a la reunión como consecuencia del *Brexit*.

¹³⁵ LÁZARO TOUZA, L., «Cambio climático 2020: ciencia, tras el maratón COP25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España», *ARI - Real Instituto Elcano*, 2020, núm. 14, p. 11.

¹³⁶ LÁZARO TOUZA, L., «Retos y oportunidades de la gobernanza climática...», *op. cit.*, p. 64.

respuesta a la preocupación significativa y creciente de la ciudadanía por el cambio climático¹³⁷.

Así, antes de que finalizase la COP25, la UE dio a conocer una nueva estrategia de crecimiento basada en la sostenibilidad, el Pacto Verde Europeo (PVE)¹³⁸. Además de lograr una UE climáticamente neutra en 2050, la puesta en marcha del mismo «auspicia un cambio sistémico en la economía y sociedad europea, que va más allá de la acción por el clima, para enmarcarse en el contexto del desarrollo sostenible»¹³⁹, de modo que el PVE incide en mayor medida en los sectores más contaminantes como el transporte, la energía, la agricultura, la industria, la construcción, el sector textil y el químico¹⁴⁰. A este respecto, el PVE estableció la propuesta de elevar, como mínimo, al 50 por 100 la reducción de las emisiones GEI (con respecto a 1990), a concretar por medio de una Ley del Clima, así como de intensificar la implantación de fuentes de energía renovable y de incrementar el nivel de eficiencia energética, para favorecer también así dicha reducción. La generalización de la pandemia provocada por el covid-19 a partir de marzo de 2020 «lejos de alterar la formulación del PVE, ha reforzado su relevancia como parte sustancial del proceso de recuperación lanzado desde las instituciones comunitarias»¹⁴¹, generalizándose en la UE la idea de que las medidas a adoptar para superar la crisis derivada de la pandemia debían seguir la vía propuesta en el PVE¹⁴².

Dicha visión amplia supondrá también profundizar la vía diplomática iniciada en Durban en lo que a la acción climática se refiere. Asumiendo un liderazgo compartido en la acción climática, la UE va a insistir en la necesidad de una actuación firme y coordinada, «con miras a unir fuerzas en la escena mundial para imprimir mayor impulso a la causa de la lucha contra el cambio climático»¹⁴³. Por un lado, se intensificó el diálogo iniciado con China, animando al país asiático a «emprender una acción más ambiciosa por el

¹³⁷ Según el Eurobarómetro 490 sobre cambio climático publicado por las Comisión Europea en septiembre de 2019, el 79 por 100 de los ciudadanos encuestados en la UE piensan que el cambio climático es un problema muy grave y más del 90 por 100 apoyan el establecimiento de objetivos de reducción de emisiones encaminadas a alcanzar la neutralidad en carbono a mediados de siglo. COMISIÓN EUROPEA, comunicado de prensa de 11 de septiembre de 2019, *The European Union continues to lead the global fight against climate change*, IP/19/5534.

¹³⁸ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final.

¹³⁹ PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La Unión Europea en la transición...», *op. cit.*, p. 127.

¹⁴⁰ Si bien en la última década las políticas climáticas europeas habían incidido en el ámbito de la energía, con el PVE la acción climática se amplía «a todo el mercado, incluso podemos decir a toda la economía, convirtiendo el objetivo de descarbonización en un verdadero caballo de troya para un cambio de modelo de desarrollo». CORTI VARELA, J., *op. cit.*, p. 12.

¹⁴¹ LASHERAS MERINO, M. A., «Geopolítica del Pacto Verde: órdago de la UE», *Energía y Geoestrategia 2021*, 2021, p. 111.

¹⁴² En este sentido, «alinear los esfuerzos de recuperación pospandemia con unos objetivos climáticos ambiciosos podría fomentar transformadoras soluciones a largo plazo, que apunten a la construcción de un nuevo modelo de sociedad justa, sostenible y descarbonizada». VILLAVICENCIO CALZADILLA, P., «La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes». *Revista catalana de Dret Ambiental*, 2020, vol. 11, núm. 2, p. 19.

¹⁴³ Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de octubre de 2020 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 15/20 párr. 13.

clima, de conformidad con los objetivos del Acuerdo de París», subrayando la relevancia del anuncio del presidente Xi Jinping del objetivo de neutralidad en carbono que China tratará de lograr antes de 2060¹⁴⁴. Por otro, visto que Estados Unidos retomaba sus compromisos internacionales en materia climática tras la victoria de Joe Biden, la UE destacó la necesidad de una relación transatlántica estratégica ante desafíos mundiales como la pandemia, la recuperación económica y la lucha contra el cambio climático¹⁴⁵. Además, con intención de promover una mayor ambición climática entre sus socios comerciales, la UE hizo público que «velará por que su política comercial y sus acuerdos comerciales sean coherentes con su ambición climática»¹⁴⁶.

Precisamente, la situación de pandemia conllevó la suspensión de la reunión de la CMNUCC que debía celebrarse en Glasgow a finales de 2020, de modo que la COP26 se celebraría al año siguiente, en 2021. En dicho plazo, la UE inició el desarrollo del PVE, proponiendo y aprobando diferentes instrumentos que inciden positivamente en la acción climática, al servir de ayuda para la reducción de emisiones de GEI. Al margen de la Ley del Clima, a la que nos referiremos a continuación, destacamos tres de ellos. En primer lugar, la propuesta para un nuevo modelo de industria más ecológica y circular, al objeto de brindar apoyo al proceso de transición industrial hacia la neutralidad climática¹⁴⁷. En segundo lugar, la Estrategia sobre Biodiversidad para 2030¹⁴⁸ que, partiendo del hecho de que la pérdida de biodiversidad y la crisis climática son interdependientes, impulsa la recuperación de los bosques, los suelos y los humedales y la creación de espacios verdes en las ciudades. Finalmente, la Estrategia para la Integración del Sistema Energético¹⁴⁹, cuyo objetivo consiste en favorecer el logro de una economía climáticamente neutra que proteja la salud y el medio ambiente, para lo que determina un futuro energético de la UE basado en una cuota cada vez mayor de energías renovables, al tiempo que se mantiene un uso más eficiente de los recursos y se evita la contaminación y la pérdida de biodiversidad.

La propuesta de Ley del Clima Europea fue hecha pública por la Comisión en marzo de 2020¹⁵⁰, un acto legislativo en forma de reglamento con el fin de

¹⁴⁴ Consejo Europeo de Bruselas de 1 y 2 de octubre de 2020 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 13/20, párr. 24.

¹⁴⁵ Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 22/20, párr. 29.

¹⁴⁶ *Ibid.*, párr. 21.

¹⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.

¹⁴⁸ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 «Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas»*, COM (2020) 380 final.

¹⁴⁹ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*, COM (2020) 299 final.

¹⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA, Documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática («Ley del Clima Europea»)*, COM (2020) 80 final. El Consejo Europeo hizo suya la propuesta, aprobando así el aumento de reducción de emisiones para 2050. Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 22/20.

que la UE cambie su objetivo de reducción de emisiones GEI para 2030 y lo fije en un mínimo del 50 por 100, preferiblemente del 55 por 100. En el documento, la Comisión destacó que la UE ya había comenzado a transformar la economía para lograr en 2050 la neutralidad climática, subrayando que ello ha traído beneficios económicos: mientras que las emisiones cayeron un 23 por 100 entre 1990 y 2018, el PIB aumentó un 61 por 100. Sin embargo, reconocía la necesidad de aumentar el compromiso de reducción de emisiones, por lo que se proponía la elaboración de la norma en cuestión. A pesar de que la crisis económica derivada de la pandemia y las medidas adoptadas para frenarla habían reducido temporalmente las emisiones entre un 4 y un 7 por 100 en 2020¹⁵¹, es necesario que los planes de recuperación para hacer frente a la pandemia impulsen la transformación hacia un modelo sostenible. Por ello, tras un año de negociación, el PE y el Consejo aprobaron el reglamento que fijó el compromiso de la UE de reducción de emisiones GEI para 2030 en el 55 por 100 con respecto a 1990¹⁵².

Tras la citada llegada de Joe Biden a la presidencia de Estados Unidos y la vuelta del país a la acción climática, la UE mostraba una actitud mucho más ambiciosa y la Comisión convertía la lucha contra el cambio climático prácticamente en una bandera identitaria. En efecto, mientras se negociaba la Ley del Clima, presentó la nueva Estrategia de adaptación al cambio climático¹⁵³, al objeto de reforzar la resiliencia y aplicar soluciones basadas en la naturaleza que permitan hacer frente a los efectos inevitables provocados por el cambio climático. E inmediatamente después de la adopción de la Ley del Clima, la Comisión propuso el paquete legislativo conocido como Objetivo 55¹⁵⁴, que supone iniciar un proceso de revisión y endurecimiento de más de medio centenar de normas europeas con incidencia en sectores como el transporte, la energía, la construcción o el comercio¹⁵⁵. Se trata de elementos que forman parte de la hoja de ruta fijada en el PVE y que posibilitan el cumplimiento de los compromisos internacionales que la UE ha asumido en materia climática.

¹⁵¹ LÁZARO TOUZA, L. y ESCRIBANO FRANCÉS, G., «Siete tendencias climáticas y energéticas a seguir en 2021», *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI*, 2021, núm. 7, p. 2.

¹⁵² Reglamento (UE) 2021/1119, del PE y del Consejo, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»), *DOUE* L 243, de 9 de julio de 2021.

¹⁵³ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación del 24 de febrero de 2021, *Forjar una Europa resiliente al cambio climático - La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, COM (2021) 82 final.

¹⁵⁴ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 14 de julio de 2021, «Objetivo 55»: *cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, COM (2021) 550 final.

¹⁵⁵ Por un lado, se recogen modificaciones en normas vigentes en materia de comercio de derechos de emisión o de emisiones de vehículos (todos los matriculados a partir de 2035 serán de cero emisiones), en las directivas sobre combustibles alternativos (generalización de puntos de recarga eléctrica y repostaje de hidrógeno) y sobre fiscalidad de la energía, así como en las directivas sobre energías renovables (ampliándose al 40 por 100 el objetivo de energía procedente de fuentes renovables) y sobre eficiencia energética (duplicando la obligación de ahorro energético anual para los Estados miembros). Por otro lado, se proponen nuevos actos sobre mecanismos de ajuste en frontera del carbono y sobre combustibles sostenibles en transporte aéreo y marítimo, así como una nueva estrategia forestal (para preservar la biodiversidad y ampliar la extensión de los bosques).

De este modo, una vez más, la UE se presentaría en la correspondiente reunión de la CMNUCC sirviendo de ejemplo, tanto por sus compromisos climáticos como por los instrumentos adoptados a nivel interno para su cumplimiento. La UE, «con su decisión legalmente vinculante de avanzar hacia un continente climáticamente neutro en 2050, completada con el PVE como nueva estrategia de desarrollo económico, ha abierto un camino en el que, en poco tiempo, se han ido adentrando el resto de grandes economías»¹⁵⁶, de manera que para el inicio de la COP26, además de la UE, 130 países habían presentado una actualización de sus compromisos y 65 de ellos se han comprometido a objetivos de cero emisiones netas en 2050¹⁵⁷. La UE incidía en dicha idea e insistió a todas las partes de la Convención, particularmente a las principales economías que aún no lo habían hecho, a que presentasen y aplicasen objetivos y políticas nacionales ambiciosas, así como que presentasen estrategias a largo plazo destinadas a alcanzar la neutralidad climática para 2050¹⁵⁸.

La COP26 tuvo lugar en Glasgow entre el 31 de octubre y el 12 de noviembre de 2021 y suponía también la tercera reunión de las partes del Acuerdo de París. Considerada la cita más importante desde la de 2015, también se preveía como la más compleja pues, en un contexto en que la pandemia había desplazado el cambio climático en la agenda internacional, la Conferencia debía dar respuesta a «la necesidad de aumentar de manera creíble los objetivos de reducción de emisiones y de adaptación, y la financiación climática internacional»¹⁵⁹.

Durante la Conferencia la UE negoció con Estados Unidos un pacto para reducir las emisiones de metano el 30 por 100 para 2030 (gas responsable por sí solo del 25 por 100 del calentamiento en la actualidad). Al acuerdo se adhirieron más de cien países, pero China se mostró reacia. Sin embargo, Estados Unidos se apuntó un tanto al realizar con China una declaración conjunta por la que el país asiático se comprometía a presentar en 2022 un plan de acción integral de reducción significativa de las emisiones de metano en la presente década. Por otro lado, la UE trató de lograr un acuerdo con Estados Unidos y otros países, desarrollados y en vías de desarrollo, en torno a la eliminación de los combustibles fósiles y de las ayudas a los mismos, pero no fue adoptado de tal modo por presión de India, que tuvo de su lado a China y Rusia.

La COP26 finalizó con un acuerdo que pide a los países que revisen y refuercen sus planes y objetivos de reducción de emisiones GEI para 2030, de manera que dichas emisiones se reduzcan el 45 por 100 respecto a 2010 como

¹⁵⁶ OLABE EGAÑA, A., «Respuesta climática: *eppur si muove*», *Política Exterior*, vol. 36, núm. 206, p. 141.

¹⁵⁷ El conjunto de dichas economías supone el 91 por 100 de las emisiones globales y entre los que han aumentado sus compromisos destacan Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Japón o Arabia Saudí. Climate Action Tracker, *CAT Climate Target Update Tracker*, <https://climateactiontracker.org>.

¹⁵⁸ Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de octubre de 2021 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 17/21.

¹⁵⁹ LÁZARO TOUZA, L., «COP26: mantener viva la esperanza de 1,5 °C en un contexto global endiablado», *ARI - Real Instituto Elcano*, 2021, núm. 93, p. 2.

única manera de cumplir con el Acuerdo de París¹⁶⁰. En cuanto a los combustibles fósiles, el acuerdo recogió finalmente la apuesta por la reducción, que no supresión, del uso del petróleo, gas natural y carbón, dejando para la COP27 la posible decisión de una fecha límite para su consumo. Por otro lado, ante la constatación de que no se están materializando las ayudas a los países en desarrollo comprometidas en conferencias anteriores, se solicitó a los países más avanzados que doblen la ayuda financiera y tecnológica a los países más vulnerables. Sin esos compromisos financieros, los países en desarrollo no quisieron aceptar propuestas ambiciosas que consideran una limitación de sus soberanías. Por ello, ante la imposibilidad de lograr un acuerdo, la alternativa fue «adoptar un documento no vinculante que refleja el mínimo común denominador propuesto por China, India y Brasil»¹⁶¹. Como se ve, las negociaciones demostraban el creciente protagonismo de China, al frente del grupo que forman las economías emergentes que son ya el grupo de países más contaminantes.

5. CONCLUSIONES

Se entiende por liderazgo «la situación de superioridad en que se halla una organización dentro de su ámbito», así como «la condición de líder», que es «la persona que dirige una colectividad» o «la entidad que va a la cabeza entre los de su clase»¹⁶². En el primer caso, tal y como se deriva del análisis realizado, se concluye que a lo largo de las tres últimas décadas la UE se ha mostrado superior entre las economías desarrolladas a la hora de luchar contra el cambio climático, tanto en lo que se refiere a la adopción y cumplimiento de compromisos, como a la hora de impulsar acuerdos internacionales ambiciosos, lo que permite considerar a la UE como referente en la acción climática para todos los países del planeta. Sin embargo, el mismo análisis nos muestra que, aún estando a la cabeza de las economías desarrolladas, la UE no ha dirigido la acción climática en el sentido de convencer a los países desarrollados para adoptar dichos acuerdos internacionales más ambiciosos.

Ahora bien, sí cabe catalogar de líder de las negociaciones climáticas a la UE en los primeros años de funcionamiento de la CMNUCC, especialmente con la aprobación del Protocolo de Kioto, para lo que la UE fue promotor y actor principal. También en el inicio de las negociaciones para adoptar un texto que lo sustituyese, al ir adoptando compromisos ambiciosos, herramientas jurídicas internas avanzadas para su cumplimiento y corroborando avances

¹⁶⁰ NACIONES UNIDAS, «Decision 1/CP.26 - Glasgow Climate Pact», contenido en el *Report of the Conference of the Parties on its twenty-sixth session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021 - Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty sixth session* (FCCC/CP/2021/12/Add.1), de 8 de marzo de 2022.

¹⁶¹ FAJARDO DEL CASTILLO, T. y CAMPINS ERITJA, M., «La COP26 de Glasgow sobre cambio climático: ¿truco o trato?», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2021, vol. 12, núm. 2, p. 5. Para las autoras, el Pacto de Glasgow «es un mal acuerdo, pero ha sido el único acuerdo posible» y subrayan que los destructores del mismo consideran «que pone en peligro la consecución de los objetivos más básicos del Acuerdo de París», pp. 4 y 24.

¹⁶² *Diccionario de la lengua española*, <https://dle.rae.es>.

en las correspondientes evaluaciones parciales. Sin embargo, en la COP de Copenhague quedó patente que el modelo europeo no había sido adoptado por los países que mayores compromisos debieran adquirir en la lucha contra el cambio climático, especialmente mediante la reducción de emisiones de GEI.

Tras Copenhague la UE adoptó un papel secundario hasta la COP de Durban. A partir de ahí, la UE fue aprobando diferentes instrumentos jurídicos medioambientales y climáticos internos que aumentaron de nuevo su credibilidad internacional, reforzando su consideración de referente en la materia, lo que se vio ayudado por otros factores como el aumento de la preocupación por la seguridad energética y el apoyo al multilateralismo para promover la política climática internacional. A este respecto, la UE se mostró como mediador entre las economías más desarrolladas y los países en vías de desarrollo, así como entre Estados Unidos y China, países con los que compartió protagonismo para favorecer la adopción del Acuerdo de París.

Tras la COP21 quedó patente que la salida a la crisis climática debía ser liderada por las tres economías citadas, las únicas en condiciones de impulsar el proceso de descarbonización progresiva del sistema energético mundial a través de una colaboración estratégica que no es otra cosa que un liderazgo compartido en la acción climática. Sin embargo, el Gobierno de Estados Unidos optó por retirarse de la lucha contra el calentamiento global y China no acababa de dar el paso para asumir su parte del liderazgo. Se trataba de una situación similar a la vivida en 2001, cuando Estados Unidos no ratificó el Protocolo de Kioto y generó numerosas dudas sobre la acción climática, por lo que la UE asumió el liderazgo de las negociaciones internacionales que culminaron con la entrada en vigor de dicho protocolo en 2005. Como hizo entonces, la UE ha dado un paso al frente y de hecho se ha convertido en el principal impulsor de la implementación del Acuerdo de París, reflejando en su acción exterior la ambición climática asumida en su actuación normativa interna, siendo el PVE la mayor evidencia.

Sin embargo, la COP26 de Glasgow confirmaba la situación de liderazgo compartido con la vuelta de Estados Unidos a la senda de la acción climática y el aumento progresivo de la capacidad de influencia de China, dado su papel de representante de las economías emergentes. Ahora bien, de cara a futuro, el comienzo de 2022 ha traído dos relevantes circunstancias que pudieran influir, no ya en el liderazgo de la acción climática, sino en el devenir de las propias negociaciones.

Por un lado, en febrero de 2022 la Comisión hizo pública su propuesta de considerar sostenibles las inversiones realizadas en energía nuclear y gas natural, en el contexto de la transición energética hacia la neutralidad climática, recurriendo a las mismas mientras se logra consolidar las fuentes renovables como principales fuentes de abastecimiento energético¹⁶³. Aunque no

¹⁶³ COMISIÓN EUROPEA, Comunicado de prensa de 2 de febrero de 2022, *Taxonomía de la UE: la Comisión presenta un acto delegado complementario sobre el clima a fin de acelerar la descarbonización*, IP/22/711.

afecta a la libertad de los Estados miembros para determinar sus combinaciones energéticas, sí incide en el debate sobre el rol que deben jugar estas dos fuentes de energía en el periodo de transición y que divide a los países de la UE, lo que podría debilitar la posición de la UE en el mencionado liderazgo compartido de la acción climática¹⁶⁴.

Por otro lado, la invasión de Ucrania por parte de Rusia el 24 de febrero de 2022. Al margen de la destrucción y devastación propias de la guerra, los mercados mundiales de materias primas y energía se encuentran tensionados, con un efecto considerable en la UE dado que el 40 por 100 del gas que importa es ruso¹⁶⁵. La UE ha respondido de forma unitaria adoptando duras sanciones contra Rusia, si bien en el contexto de recuperación económica tras la pandemia las implicaciones para Europa son inciertas, por lo que el gas ha quedado inicialmente al margen del embargo, precisamente para evitar represalias energéticas por parte de Rusia. La situación evidencia la dependencia externa de la UE respecto de los combustibles fósiles y refuerza la necesidad de acelerar su sustitución por fuentes de energía renovables y sostenibles, idea principal en las propuestas europeas presentadas en las negociaciones climáticas internacionales.

La UE es un actor necesario y fundamental en dichas negociaciones, hasta el punto de que sin Europa no podrían haberse logrado los instrumentos más avanzados en el régimen climático internacional. Llamativamente, ejerce el liderazgo por cuanto que marca el camino y es ejemplo a seguir, pero no es líder, en el sentido de que no consigue que el resto de países se muevan al mismo ritmo y asuman compromisos más ambiciosos. Las últimas propuestas de la UE, que van más allá de la acción climática al promover la neutralidad climática en el contexto de un cambio sistémico hacia una economía y sociedad sostenibles, la refuerzan como referente y el miembro más proactivo del liderazgo compartido con Estados Unidos y China. No obstante, habrá que esperar para saber en qué medida el mencionado debate energético interno afecta a la posición de la UE en las negociaciones climáticas y si estas podrán seguir desarrollándose con cierta normalidad ante las incertidumbres que genera la situación en Ucrania.

¹⁶⁴ Francia lidera el grupo de países que quieren que la energía nuclear se considere sostenible y en el que se encuentran Finlandia y Polonia y, con menos entusiasmo, otros países del este. Entre los que abogan por el abandono de la energía nuclear se encuentran Alemania, España, Austria, Dinamarca y Luxemburgo, si bien Alemania es favorable a que las inversiones en gas natural reciban la etiqueta verde durante la transición hacia la neutralidad climática, mientras que España se opone a que las inversiones en cualquiera de las dos fuentes sean calificadas como inversiones sostenibles.

¹⁶⁵ «Ese porcentaje asciende al 100 por 100 para Bulgaria, el 80 por 100 para Polonia, alrededor del 60 por 100 para Austria y Hungría, el 50 por 100 para Alemania y el 40 por 100 para Italia. Pero, lógicamente, la subida de más de un 50 por 100 del precio del gas [...] afecta a todas las economías europeas». OTERO-IGLESIAS, M. y STEINBERG, F., «La guerra de Ucrania en el tablero económico», *Comentario Elcano*, 2022, núm. 7, p. 1.

ARTÍCULO 3:

ENERGIA-TRANSIZIOA EUROPAR BATASUNEAN: OINARRIZKO ARAUKETA, HELBURUEN BETETZE-MAILA ETA EUROPAKO ITUN BERDEA GARATZEKO PROPOSAMENAK

(La transición energética en la UE: normativa fundamental, grado de cumplimiento de los objetivos y propuestas para desarrollar el Pacto Verde Europeo)

1. Sarrera (p. 379)
 2. Abiapuntua: Lisboako Trataturia eta Europa 2020 Estrategia (p. 380)
 3. Energia-trantsiziorako oinarrizko arauketa: klima eta energia esparrua eta energia garbirako lege sorta (p. 383)
 4. Behin-behineko emaitzak (p. 388)
 5. Etorkizunerako proposamenak: klima-neutraltasuna eta Europako Itun Berdea (p. 393)
 6. Azkeneko gogoetak (p. 400)
- Anexo: resumen en español (p. 407)



Energia-trantsizioa Europar Batasunean: oinarritzko arauketa, helburuen betetze-maila eta Europako Itun Berdea garatzeko proposamenak

The energy transition in the European Union: essential rules, achievement of objectives and proposals for the development of the European Green Deal

ASIER GARCÍA LUPIOLA

Irakasle Agregatua (UPV-EHU) - Investigador en formación (UNED)

asier.garcialupiola@ehu.eus

ORCID: 0000-0003-0521-3147

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.120.2021.12>

LABURPENA: Europako integrazio prozesuaren oinarritzko helburuetako bat garapen jasangarria da. Testuan azaltzen den bezala, Europar Batasunak helburu hori lortzeko azken urteotan aurrera eraman duen ekintza energia-trantsizioan oinarritzen da. Estrategiak eta arauak aztertuz, ondorioztatzen da energia berriztagarrien eta energia-efizientziaren sustapena bilakatu dela ingurunearen babeserako, klima-aldaketaren kontra borrokatzeko eta ekonomia berdea bultzatzeko tresna. Hala ere, emaitzak ikusita, helburu zehatzen lorpena moteltzen ari dela dirudi, beraz, Europar Batasunak energia-trantsizioa burutzeko aurrera eramaten duen jarduera indartu behar du. Bide horretan, Europako Itun Berdearen garapena oinarritzkoa izango da.

HITZ GAKOAK: Europar Batasuna. Garapen jasangarria. Energia-trantsizioa. Europako Itun Berdea.

ABSTRACT: Sustainable development is one of the objectives of the European integration process. The activity of the EU in recent years to achieve this objective is based on the energy transition. The analysis of European strategies and laws show the promotion of renewable energies and energy efficiency has become a tool that is being used for the protection of the environment, the fight against climate change and the promotion of the green economy. However, given the results, the achievement of the specific objectives seems to be slowing down, so the EU must strengthen its activity to complete the energy transition. The development of the European Green Deal is going to be fundamental.

KEYWORDS: European Union. Sustainable development. Energy transition. European Green Deal.

RESUMEN: Uno de los objetivos del proceso de integración europea es el desarrollo sostenible. Tal y como se describe en el texto, la actividad desarrollada durante los últimos años por la UE para su logro se fundamenta en la transición energética. El análisis de las estrategias y normas europeas demuestran que la apuesta por las energías renovables y la eficiencia energética se ha convertido en la herramienta a la que se está recurriendo tanto para la protección del medio ambiente, como para la lucha contra el cambio climático y el impulso de la economía verde. No obstante, vistos los resultados, la consecución de los objetivos específicos parece ralentizarse, por lo que la UE debe reforzar su actividad para completar la transición energética. El desarrollo del Pacto Verde Europeo será fundamental para ello.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea. Desarrollo sostenible. Transición energética. Pacto Verde Europeo.

Trabajo recibido el 7 de febrero de 2021

Aceptado por el Consejo de Redacción el 21 de mayo de 2021

Aurkibidea: I. Sarrera.—II. Abiapuntua: Lisboako Tratatu eta Europa 2020 Estrategia.—III. Energia-trantsiziorako oinarritzko arauketa: klima eta energia esparrua eta energia garbirako lege sorta.—IV. Behin-behinekoko emaitzak.—V. Etorkizunerako proposamenak: klima-neutraltasuna eta Europako Itun Berdea.—VI. Azkeneko gogoetak.—VII. Bibliografia.

I. Sarrera

Europar Batasunaren (EB) oinarritzko helburuetako bat garapen jasangarria da. Helburu hori betetzeko, europar ingurumen-politikaren garapena ezinbestekoa izan bada ere, energiak bertan duen presentzia gero eta handiagoa izan da eta, horrela, energia-politika jasangarritasuna lortzera bidean funtsezko elementua bilakatu da, bereziki, energia garbiaren erronka dela eta.

Energia-politika ez zen politika gisa sorrerako tratatuetan adierazi, eta haren garapena baztertuta geratu zen, herrialdeek gai hori estrategikotzat eta interes nazionalekotzat jotzen baitzuten. 1970. hamarkadako petrolioaren krisiaren ondorioen eraginez, Europako Erkidegoetako herrialdeek bizi zituzten energia ahuldadeak zirela eta, ikatz kontsumoa eta programa nuklearrak bultzatzeaz gain, energia berriztagarrien aldeko apustua ere egin zuten. Ordea, energia berriztagarriak ez ziren kontuan hartu ingurumen arrazoiengatik, hornidura segurtasuna dela tarteko baizik, petrolio ordezkatzeko.

Ikuspuntu hori aldatu zen 1990. hamarkadan zehar. Horrela, aitortu zen energia-efizientziak eta energia berriztagarrien erabilerak era garrantzitsuan laguntzen zutela isuri kutsagarriak murrizten(1); baita energia dela berotegi-efektuko gasen isuri iturri handiena ere(2). Ondorioz, eratzear zegoen energia politikaren ikuspegi askoz orekatsuago bat hartu zen, lehiakortasunarekin eta horniduraren segurtasunarekin batera ingurumenaren babesa kontuan hartuz(3). Azkenik, Europar Batasunak energia-politika bat garatzeko estrategia aurkeztu zuen(4). Horren arabera, segurtasuna eta lehiakortasuna errazteko eta klima-aldaketaren kontra borrokatzeko, energia iturri berriztagarrien alde apustu egin zen eta energia-

(1) EUROPAR BATZORDEA, 1988ko maiatzaren 3ko komunikazioa, *The main findings of the Commission's Review of Member State's energy policies*, COM (88) 174 final.

(2) EUROPAR BATZORDEA, 1990eko otsailaren 8ko komunikazioa, *Energy and the environment*, COM (89) 369 final.

(3) EUROPAR BATZORDEA, *For a European Union Energy Policy – Green Paper*, COM (94) 659 final/2, 1994.

(4) EUROPAR BATZORDEA, 2007ko urtarrilaren 10eko komunikazioa, «*Una política energética para Europa*», COM (2007) 1 final.

efizientzia eta energiaren erabilera arduratsu, ekonomiko eta arrazionala goa bultzatu zen.

Jasangarritasuna oinarrizko helburu gisa jasotzen duen europar energia-politika Lisboako Tratatuak ekarri zuen berritasunetako bat da. Orduetik gaur egun arte EBk energia-trantsizioa gauzatzeko estrategiak, planak eta arauak onartu ditu, munduko ekonomia jasangarriena bilakatu delarik. Hala ere, bidea egitear dago oraindik eta horretan EBk kontuan hartu behar ditu bere arau eta ekintzen emaitzak, orokorki positiboak izanik, energia-trantsizioak eskatzen dituen helburu zehatzak lortzeko asmo handiagoko erabakiak eskatzen baitituzte. Testu honek, guzti hori aurkeztu eta aztertzen du. Ikusiko dugunez, azken urtean EBk egindako proposamenek energia-trantsizioari bultzakada garrantzitsua eman nahi diote.

Horrela, lehenik eta behin, Lisboako Itunak eta Europa 2020 estrategiak ezarri zuten abiapuntua aurkeztuko dugu. Bigarrenik, EBk onartu dituen energia-trantsizioa martxan jartzeko elementuak jasotzen dituzten estrategiak eta arauak aztertuko ditugu, hain zuzen ere, 2030erako klima eta energia esparruan kokatzen direnak. Hirugarren zatian, finkatutako helburu zehatzen betetze-maila ikustatuko dugu. Ondoren, emaitza horiek direla medio egiten ari diren proposamen berrienak aztertuko ditugu. Bukatzeko azkeneko gogoeta batzuk adieraziko ditugu.

II. Abiapuntua: Lisboako Tratua eta Europa 2020 Estrategia

Gaur egun interes publikoko xedea den baieztapena jarraitzen du EBk, hain zuzen, garapen jasangarriaren helburuan energia-paradigmaren berriztatzea barneratzen dela (5). Horren arabera, erregai fosiletatik energia garbietara aldaketa erradikala epe laburrean egitea ezinezkoa denez, energia berriztagarriak sustatzeko energia-trantsizioa prestatzen da, hau da, energia garbien garapen eta erabilera progresiboa ahalbidetzea (6). Aldi berean, klima-aldaketaren kontrako borroka bide hori indartzen du eta borroka horrek «abantailak» dituela ere adierazi daiteke, hain zuzen, erabiltzen diren «armak» direla eta: energia berriztagarriak, energia-aurrezpena eta karbono baxuko teknologiak (7). Ideia horiek jarraituz eta ga-

(5) Nahiz eta energia-paradigma berri batera doan bidean gauden, oraindik indarrean dagoena baliabide ez berriztagarrien ustiapenean oinarritzen da, gaur egun mundu mailako energia eskaintzaren % 80 baino gehiago baliabide fosiletatik bait dator. TORRES FLORES, Ramón Carlos, «Pandemia y nuevo paradigma energético: exigencias de política económica», *Economía Unam*, 17 liburukia, 51 zenbakia, 2020, 351 orr.

(6) DOPAZO FRAGUÍO, Pilar, «La renovación energética ante el cambio climático: marco estratégico, instrumentos y prácticas», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 98 zenbakia, 2020, 6 orr.

(7) ANDOURA, Sami, HANCHER, Leigh eta VAN DER WOUDE, Marc, «Towards a European Energy Community: A Policy Proposal», *Notre Europe Studies&Research*, 76 zenbakia, 2010, 45 orr.

rapen jasagarria EBren helburua izanik (EBren Tratatuak 3. artikulua), 2009ko abenduan indarrean sartu zen Lisboako Tratatuak berritasun garrantzitsuak ekarri zituen horren lorpenerako.

Alde batetik, ingurumenari buruzko politikaren helburu zehatzen artean klima-aldaketaren aurka borrokatzeko nazioarteko neurrien sustatzea gehitu zuen (EBren Funtzionamenduari buruzko Tratatuak 191.1 artikulua, EBFT). Bestalde, energia-politikaren arauketa independentea sartu zuen, ingurumenari buruzkoaren jarraian. Bi politiken artean dagoen lotura argi gelditzen da, EBren energia-politikaren helburuak ingurumena zaindu eta hobetzeko eskakizuna dagoela kontuan izanik ezartzen baitira (EBFTko 194.1 artikulua). Energiaren merkatuaren funtzionamendua eta horniduraren segurtasuna bermatzeaz gain eta energia sareen arteko konexioa sustatzeaz gain, Tratatuak Europako energia-politikari buruzko helburuen artean biltzen du energia-efizientzia eta energia-aurrezpena bultzatzea, eta energia berri eta berriztagarrien garapena sustatzea.

Ingurumena eta energia EBren eta estatu kideen arteko eskumen partekatua dira (EBFTko 4.2 artikulua). Ondorioz, arlo horretan, estatu kideek beren eskumena erabil dezakete baldin eta EBk berea erabili ez badu (EBFTko 2.2 artikulua) eta EBk, benetan, ekimenez erabili du Tratatuak esleitzen dion ahalorde hori, estatu kideentzat juridikoki lotesle diren lege-egintza ugari onartu baititu. Hala ere, estatu kideek energia-baliabideak ustiatzearen baldintzak zehazteko eta energia-iturri bat edo bestea hautatzeko eskubidea mantentzen dute (EBFTko 194.2 artikulua), ez baitzuten nahi energiaren arloan beren subiranotasuna guztiz lagatzea (8), eta horrek helburuen betetze erritmoaren moteltasunean eragina du, aurrerago ikusiko dugunez. Alde positiboan aipatu behar da elkartasun-printzipioaren aplikazioa energia-hornidura segurtatzeko; haren bitartez, estatu kide batek energia-hornidura zailtasun larriak pasatzen baditu, gainerakoek hornitzen lagunduko diote (EBFTko 122 artikulua).

Ondorioztatzen denez, energia- eta ingurumen-arloek duten harreman estua araudiari dagokionez EBren Lehen-mailako Zuzenbidean ere geratzen da agerian (9). Are, baiezza dezakegu EBn energia- eta ingurumen-gailetako politika integratua eramaten dela; beraz, bi arloen arteko harremana eta mendekotasuna araudien sinbiosi moduko bat eragin du (10). Lotura hori bereziki ematen ari da energia-trantsizioa aurrera eramateko orduan, ikusita energia-efizientzia eta energia berriztagarriak sus-

(8) BEDIA BUENO, Gemma, «El Derecho de la Energía, las Políticas Europeas y la Transición Energética en la Unión Europea», *Cuadernos Cantabria Europa*, 16 zenbakia, 2017, 49 orr.

(9) Gai horri buruz, ikus MOUSSIS, Nicolas, *EU Environment & Energy Policies: Two Interwoven Legislative Areas*, European Study Service Rixensart (Belgika), 2009.

(10) LÓPEZ SAKO, Masao Javier, «La política energética sostenible de la Unión Europea (1)», *Noticias de la Unión Europea*, 322 zenbakia, 2011, 81 orr.

tatu nahian egin diren proposamenak eta horiek praktikan jartzeko hartu diren neurriak. Esan daiteke Lisboako Tratatuak ekarritako berrikuntzen ondorioz, energia-paradigman ematen ari zen moldaketan EBk lidergo rola jokatzen hasi zuela (11).

Hain zuzen ere, Lisboako Tratatu indarrean sartu eta gutxira, EBk proposamen bat argitaratu zuen 2008an piztutako nazioarteko ekonomia krisitik ateratzeko eta Europako ekonomia hurrengo hamarkadari begira prestatzeko: *Europa 2020 Estrategia* (12). Lehentasunezko hiru arlotatik hazkunde jasangarria nabarmentzen dugu, karbono maila txikiko eta, baliabideei dagokienez, efizientea den ekonomia sustatzekoa. Horretan aurrera egiteko, estrategiak zehaztu zuen klima eta energia gaietako 20/20/20 helburua:

- 1990eko datuekin alderatuz, berotegi-efektuko gasen isurien % 20 murriztea;
- guztizko energia kontsumoaren barruan energia berriztagarrien kuota gutxienez % 20koa izatea;
- energia kontsumoa % 20 jaistea, energia-efizientzia handiagoa lortzeko (13).

Estrategiak energiari argi lotzen den oinarrizko ekimen bat zuen, «Baliabideak efizientziaz erabiltzen dituen Europa bat» deitua. Baliabideak efizientziaz eta karbono isuri gutxirekin erabiltzen dituen ekonomia baterantz aldatzea sustatzen zuen, ekonomiaren hazkundera eta baliabide eta energiaren erabilera elkarrengandik bereiziz, CO₂ isuriak murriztuz, lehiakortasuna sendotuz eta energia-segurtasun handiagoa bultzatuz. Ematen zituen tresnen artean, bi nabarmenduko ditugu: alde batetik, klima-alaketaren kontrako borroka, baliabideen erabileran efizientzia hobetzea eskatzen duena; era horretan, isuriak mugatzen lagunduko du. Bestetik, energia garbi eta eraginkorra; bertan, Europako energia helburuak lortzeak (20/20/20) aurrezpen nabarmena ekarriko luke 2020 arte, petrolio eta gas inportazioak gutxitzearen bitartez, baina baita berotegi-efektuko gasen isuriak murriztearen bidez ere.

(11) ATIENZA SERNA, Luis, «La energía eléctrica y el desarrollo sostenible», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 42 zenbakia, 2010, 18 orr.

(12) EUROPAR BATZORDEA, 2010eko martxoak 3ko komunikazioa, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final. Ekainean Europar Kontseiluak proposamena onartu zuen eta berea egin zuen. 2010eko ekainak 17ko Bruselako Europar Kontseilua – Presidentetzaren Ondorioak, EUCO 13/10.

(13) Energia eraginkortasunari buruzko 2012/27/UE Zuzentarauak zehaztu zuen zertan datzan % 20ko aurrezpen hori: 2020an EBren kontsumoa ez da 1.474 Mptb (milioi petrolio-tona baliokide) baino handiagoa izango energia primarioaren kasuan, edo 1.078 Mptb baino handiagoa azken energiaren kasuan. 2006an eman zen gehieneko kontsumoa oinarri hartuta, % 15 eta % 11ko murrizketa da, hurrenez hurren. 2012/27/UE Zuzentaraua, energia eraginkortasunari buruzkoa, 2012ko urriaren 25ean Europar Parlamentuak eta Kontseiluak onartua (*Europar Batasuneko Aldizkari Ofiziala* L. 315, 2012/11/14).

Europa 2020 Estrategiak energia-trantsiziorako tresnak garatzea erakarri zuen. Lehenengoa energia lehiakor, jasangarri eta seguruaren aldeko proposamena (14). Jada zehaztutako EBren energia helburuetatik abiatuz, energia lehentasun zehatzak ezarri ziren. Horien artean, ondorengoak nabarmentzen ziren: batetik, energiaren % 20 arteko aurrezpena 2020 arte; horretarako, garraioen jasangarritasuna hobetu egin behar zen, eta energia kontsumo handiko produktuentzako diseinu ekologikoko baldintzak ezarri. Bestetik, goi errendimenduko eta karbono intentsitate gutxiako teknologia berritzaileak garatzea.

Energia-trantsiziorako ibilbide-orria zehazten zuen proposamena aipatzea beharrezkoa da ere (15). Bere garrantziaren funtsa da, deskarbonizazioak ekarri ditzaken abantailak eta oztopoak kontuan hartuz, ekintza ildo ezberdinak zehazten dituela (16). Horrela, EBren energia sistematik karbonoa ezabatzeke lortzeko bideak zein izan zitezkeen ezagutzera ematen zuen: energia-aurrezpena, energia-horniduran energia berriztagarrien ehunekoa handitzea, energia berriztagarriak sartzeko erraztuko duten azpiegiturak eraikitzea, Europako energia-merkatuen integrazioa, karbono isuri txikiko teknologietan inbertitzea. EBk deskarbonizazioan zuen interes handia bi arrazoi nagusi zituen: klima-aldaketaren kontra borrokatzea eta energia-segurtasuna lortzea (17). Ikusten denez, egiten arin ziren proposamenak ez ziren aurretiko helburuen hobetze edo doitze bat, bai ordea, modeloaren eraldaketa (18).

III. Energia-trantsiziorako oinarritzko arauketa: klima eta energia esparrua eta energia garbirako lege sorta

Europar Batasunak hurrengo hamarkadan energia-trantsizioa martxan jartzeko oinarritzkoa den plana onartu zuen 2014ko urrian, *Klimaren eta energiaren arloko 2030. urte arteko esparrua*, hain zuzen ere (19). 20/20/20

(14) EUROPAR BATZORDEA, 2010eko azaroaren 10eko komunikazioa, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.

(15) EUROPAR BATZORDEA, 2011ko abenduaren 15eko komunikazioa, *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*, COM (2011) 885 final.

(16) BEDIA, «El Derecho...», 51 orr.

(17) CONTHE GUTIÉRREZ, Manuel, «Geopolítica de la energía y teoría de juegos», *Energía y Geoesstrategia 2019*, editore Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2019, 77 orr.

(18) GALERA RODRIGO, Susana, «Europa 2050: renovables y cambio de modelo energético», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 zenbakia, 2014, 1422 orr.

(19) 2014ko urriaren 23 eta 24ko Bruselako Europar Kontseilua – Presidentetzaren Ondorioak, EUCO 169/14. Batzordeak aurretik egindako proposamenean oinarritzen zen. EUROPAR BATZORDEA, 2014ko urtarrilaren 24ko komunikazioa, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

helburuaren eskema jarraituz, 2030an lortu beharreko helburuak zehaztu ziren eta 40/27/27 helburua izatera pasa zen:

- berotegi-efektuko gasen isuriak 1990eko balioen aldean gutxienez % 40 murriztea;
- guztizko energia kontsumoaren barruan energia berriztagarrien kuota gutxienez % 27koa izatea;
- energia-efizientzia gutxienez % 27 hobetzea.

Horietaz gain, Europar Kontseiluak adierazi zuen garrantzi berezia zuela guztiz konektatuta dagoen energiaren barne merkatu bat egitea eta, horrela, estatu kideen arteko % 15eko lotura elektriko bat jarri zuen helburutzat ere. Hala ere, ez da helburu sakona, berriz ere estatu kideek ez zutelako energia-subiranotasuna galdu nahi eta, beraz, energiaren merkatu funtzionamendua bermatzeko eta energia-sareen arteko lotura sustatzeko helburuak formalagoak eta teorikoagoak dira praktikoak eta errealak baino (20).

Bestetik, energiaren inportatzaile garbiak diren herrialde gehienetan gertatzen den bezala, EBren energia-segurtasuna horniduraren segurtasunari lotuta ikusten zen, inportazioen gero eta mendekoago. Horregatik, Batzordeak Europaren Energia-Segurtasunerako Estrategia argitaratu zuen (21), hornidurako ahuldadeei aurre egiteko hainbat arlotan aurrera egiteko (22). Horrela, energia-segurtasunerako estrategia 2030erako klima eta energia esparruari lotuta sortu zen, EBren energia segurtasuna ezin baita banandu karbono gutxiko ekonomia lehiakor baterantz aurreratzeko premiatik, inportatutako erregai fosilen erabilera murriztuko duena (23). Estrategiak jada existitzen zen joera bati eutsi eta bultzatu nahi zuen, alegia, EB dela elektrizitatearen % 50 berotegi-efekturik gabeko isuririk gabe ekoizten duen eragile ekonomiko handi bakarra (24).

(20) PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz, «Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 47 zenbakia, 2014, 23 orr.

(21) EUROPAR BATZORDEA, 2014ko maiatzaren 28ko komunikazioa, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, COM (2014) 330 final.

(22) Batzordeak nabarmendu zuen EBk kontsumitzen duen energiaren % 53 inportatzen duela. Inportazioen mendekotasuna petrolio gordinari lotuta dago (ia % 90ean), gas naturalari (% 66an) eta, neurri txikiagoan, erregai solidoei (% 42an) eta erregai nuklearrari (% 40an).

(23) Alde horretatik ulergarria da Europar dagoen energiaren inguruko «trilema», hau da, energiaren auziak hiru dimentsio dituela: horniduraren segurtasuna, garapen ekonomikoa eta ingurumenaren jasagarritasuna. COCCILO, Endrius, «La Unión de la Energía y la gobernanza del Sistema Tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, VI liburukia, 1 zenbakia, 2015, 15 orr.

(24) Hala ere, kontuan hartu beharreko datua azpimarratu behar da: ehuneko hori energia berriztagarrien % 23ren eta energia nuklearraren % 27ren arteko baturatik ateratzen da. EUROPAR BATZORDEA, *Estrategia...*, op. cit., 3 orr. Hori dela eta, energia garbirako trantsizioan energia nuklearra kontuan

2050erako ibilbide-orrian zehaztutakoa jarraituz, EBk Energiaren Batasunerako estrategia abian jarri zuen 2015ean, Batzordeak egindako proposamenean oinarrituz (25). Ikusten denez, EBk bazituen jada esku-menak eta beharrezko bitartekoak energia-politika bat abian jartzeko, helburu hauek aldean hartuta: energia-hornidura segurtatzea, energiaren prezioak lehiakortasunerako traba ez direla bermatzea, ingurumena babestea, klima-aldaketaren kontra borrokatzea, eta energia-sareak hobetzea (26).

Proposamenaren helburua da klimari buruzko asmo handiko politika bati helduz, energia seguru, jasangarri, lehiakor eta prezio onekoa eskaintzea eta, horretarako, bost alderdiri begiratzen dieten ekintzak garatzen dira: energia-segurtasuna, guztiz integratutako energiaren Europako merkatu bat, energia-efizientzia, ekonomiaren deskarbonizazioa, eta energia arloko ikerketa eta berrikuntza. Bost alderdi horiek elkarri hertsiki lotuta daude, alde batetik, Europa mailan energiaren batasunaren helburuak lortzeko integrazio eta koordinazio handiagoa behar dituzten arloak adierazten baitituzte (27); eta bestetik, energia-trantsizioa bultzatzeko bideratuta daude, Energiaren Batasunak 2030erako aurreikusitako helburuak ez ezik, 2050eko bide orria ere hartzen baitu kon-tuan (28).

2016ko azaroan, Batzordeak energia garbi eta ekonomia hipokarboni-korako trantsizioko gaietako proposamen multzoa aurkeztu zuen, *Energia Garbirako lege-sorta* deitua (29), asmo handiko proposamena hain zuzen ere (30). Lege-sortak energia berriztagarri gaietako neurri multzo bat biltzen du, tartean sartuz energia-efizientzia handitzea; bestalde,

hartzeko eta bertan inbertsioak handitzeko eskariak ere aurki ditzakegu. KRIKORIAN, Shant, «Invertir en la transición a una energía limpia», *IAEA Bulletin – Nuclear Power and the Clean Energy Transition*, 61 liburukia, 3 zenbakia, 2020, 24-25 orr.

(25) EUROPAR BATZORDEA, 2015eko otsailaren 25eko komunikazioa, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final. Europar Kontseiluak martxoan onartu zuen dagokion konpromisoa. 2014ko martxoaren 19 eta 20ko Bruse-lako Europar Kontseilua – Presidentetzaren Ondorioak, EUCO 11/15.

(26) CORDERO ZÁRRAGA, Esther, «La Unión Europea de la Energía», *Revista Aranzadi Unión Europea*, 4 zenbakia, 2015, 64 orr.

(27) RISTORI, Dominique, «60 ans de politique énergétique», *Revue du droit de l'Union européenne*, 1 zenbakia, 2019, 21 orr.

(28) FABRA PORTELA, Natalia, «La Unión Energética: instrumento para la transición energética en Europa», *Información Comercial Española ICE*, 902 zenbakia, 2018, 65 orr.

(29) EUROPAR BATZORDEA, 2016ko azaroaren 30eko komunikazioa, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.

(30) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, «Unión Europea: inicio del debate sobre la transición energética», *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, koordinatzaile Fernando López Ramón, CIEMAT, Madril, 2017, 59 orr.

energia-segurtasunari ere erreparatzen dio(31). Aldi berean, Europako energia-politikan elkarlaneko eta erantzunkide den ekintza bideratu dezake, alde guztien partaidetza erraztuz (interes esanguratsueneko taldeak, sektore publikoa eta sektore pribatua)(32).

Lege-sorta horretan, zortzi legegintza-egintza ontzea sartzen da, tartean nabarmen energiaren gobernantzari buruzko erregelamendua, energia berriztagarriei buruzko zuzentaraua, eta energia-efizientziari buruzko zuzentaraua, zeintzuekin Energiaren Batasuna lortzeko neurriak martxan jarriko baitziren(33). Sortak biltzen dituen neurrien helburuen artean energia-efizientzia aurretik jartzea eta energia berriztagarri gaietako munduko lidergoa lortzea azpimarratzen ditugu.

2018ko maiatza eta 2019ko ekaina bitartean Europar Parlamentuak eta Kontseiluak Energia Garbirako sorta osatzen duten legegintza-egintzak onartu zituzten (34), EB aurrera eramaten ari den energia-trantsiziorako aurrerapen erraldoia(35). Lehenengoa, eraikinen energia eraginkortasunari buruzko zuzentaraua da. Gogoan izanik eraikinek energiaren % 40 kontsumitzen dutela eta EBren CO₂ isuriaren % 36 osatzen dutela, zuzentarauak eraikinen deskarbonizazioa bultzatu nahi du, 2050erako isuri gutxiko edo batere isuririk ez duten higiezinaren multzoa sortzeko.

(31) Proposamen horren bidez, EBk Errusiako gas inportazioen mendekotasuna murrizteko estrategia geopolitikoa aldatu bide du, trukean energia-iturriak iturri berriztagarrien alde dibertsifikatuz eta erregai fosilen, tartean gas naturalaren, mendekotasuna murriztuz. ESCRIBANO FRANCÉS, Gonzalo, eta LÁZARO TOUZA, Lara, «Energía y clima en 2017: volatilidad contenida, implementación climática e incertidumbre política», *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 31 zenbakia, 2017, 9 orr. Gas naturalaren garrantziaren arrazoiak da deskarbonizazio aurreratuko eszenategi batean, gasa dela trantsizioko energiatzat hartzen den erregai fosil bakarra; beraz, EBren osotasunean, gasaren erabilerak elektrizitate sorkuntzaren eta bero sorkuntzako sistemen konbinaziotik ikatza era ordenatuan ateratzen lagunduko du, aukera berriztagarriak ez baitira beti eskueran egongo kostuz modu efizienteetan. OLABE, Antxon, GONZÁLEZ-EGUINO, Mikel, eta RIBERA, Teresa, «Hacia un nuevo orden mundial de la energía», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 12 zenbakia, 2017, 17 orr.

(32) DOPAZO, «La renovación...», *op. cit.*, 11 orr.

(33) LÓPEZ-NICOLÁS BAZA, Antonio, «El liderazgo de la Unión Europea en Energías Renovables: el paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea», *Cuadernos de Energía*, 55 zenbakia, 2018, 22 orr.

(34) 2018ko maiatzaren 30an onartu zen (UE) 2018/844 Zuzentaraua, eraikinen energia eraginkortasunari buruzkoa (*Europar Batasuneko Aldizkari Ofiziala* L 156, 2018/7/19). 2018ko abenduaren 11n onartu ziren (UE) 2018/1999 Erregelamendua, Energiaren Batasunaren eta Klimaren aldeko Ekintzaren gobernantzari buruzkoa; (UE) 2018/2001 Zuzentaraua, iturri berriztagarrietatik ateratako energia sustatzeko; eta (UE) 2018/2002 Zuzentaraua, energia-efizientziari buruzkoa (hirurak, *Europar Batasuneko Aldizkari Ofiziala* L 328, 2018/12/28). 2019ko ekainaren 5ean onartu ziren (UE)2019/943 Erregelamendua, elektrizitatearen barne merkatuari buruzkoa; (UE)2019/944 Zuzentaraua, elektrizitatearen barne merkatuarentzako arau komunei buruzkoa; (UE)2019/941 Erregelamendua, elektrizitatearen arloko arriskuarentzako prestatzeko; eta (UE)2019/942 Erregelamendua, EBko Energiaren Arautzaileen Lankidetzak Agentzia sortzen duena (laurak, *Europar Batasuneko Aldizkari Ofiziala* L 158, 2019/06/14).

(35) GALERA RODRIGO, Susana, «Energía: transición energética, fase II», *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, koordinatzaile Fernando López Ramón, CIEMAT, Madril, 2019, 761 orr.

Energiaren Batasunaren gobernantzari buruzko erregelamenduak energia-trantsizioa ezartzeko gobernantza-mekanismoa dakar. Horren birtatez aplikatuko dira Energiaren Batasunaren helburuak betetzeko estrategiak eta neurriak, baita Pariseko Hitzarmenetik eta 2030erako energia eta klima esparrutik sortutako berotegi-efektuko gasen isuriari gaitan EBk hartutako konpromisoak ere. Arauak energia eta klimaren estatuetako planek izan behar dituzten ezaugarriak zehazten ditu. Estatu kideek hamar urtean behin onartuko dituzte plan horiek, eta lehenengo aldiak 2021etik 2030ra iraungo du. Ikusten denez, Estatu kideek euren konbinaketa eta lehenetsun energetikoak aukeratzeko malgutasuna behar badute ere, EBren arauketa zehazten du malgutasun horrek bateragarri izan behar duela merkatuaren integrazio handiagoarekin, konpetentzia haundiegorekin, klima- eta energia-helburuen lorpenarekin eta ekonomia jasangarrirako etengabeko trantsizioarekin (36).

Energia berriztagarriari buruzko zuzentarauak gaurdaino ondutako energia berriztagarriari buruzko zuzentarau luze eta asmo handikoena da (37). Arau garrantzitsua da ekartzen dituen eduki berriengatik, baita arauketa dentsitateagatik (38). Zehazten du horrelako energia-iturritzat hartuko direla berriztagarri ez fosilak, alegia, haize-energia, eguzki-energia (eguzki-energia termikoa eta eguzki-energia fotovoltaikoa) eta energia geotermikoa, giro beroa, mareen energia, uhin-energia eta beste itsas-energia batzuk, hidraulikoa, biomasa, zabortegiko gasak, araztegiko gasak eta biogasa. Aldaketa handiena 2030eko EBren guztizko energia gordinaren kontsumoan iturri berriztagarrietatik ateratako energia-kuotaren igoera izan da, % 32ra pasa baita. Gainera, 2023an gorantz berriki daitekeen helburua da, baldin eta energia berriztagarria ekoizteko kostuak gutxitzen badira eta EBk deskarbonizaziorako nazioarteko hitzarmenak lotzen baditu, baita EBk energia nabarmen gutxiago kontsumitzen badu ere. Bestetik, estatu kideek helburu horretara heltzeko ekarpen bat finkatu behar dute, energia eta klimarako estatu bakoitzaren plan integratuetan kokatuta (erregelamenduan ezarritako gobernantza-prozesuaren arabera).

Energia-efizientziari buruzko zuzentarauak oinarritzko ideia lantzen du, hain zuzen, energia merke eta garbiena dela sortu edo erabili behar ez dena. Lehendabiziko erregaia deitzen dio, eta EBren barruan, energia-iturri

(36) GARCÍA GARCÍA, Sara, «Legislación al día. Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 88 zenbakia, 2019, 55 orr.

(37) GARCÍA GARCÍA, Sara, «Legislación al día. Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 87 zenbakia, 2019, 141 orr.

(38) GALERA, «Energía...», op. cit., 776 orr.

latente nagusi gisa sustatzen du (39). Arauak horniduraren eraginkortasuna eta kontsumoa tratatzen duten energiaren merkatuko oztopoak kentzeko arauak ezartzen ditu, 2020rako % 20 energia-efizientzia lortzeko, eta 2030erako % 32,5 gutxienez (40); horretaz gain, energia-efizientziarako hobeak aurreikusten ditu urte horien ondoren. 2030 arte, estatu kideek urteko batez besteko energia kontsumoa % 4,4 murrizteko neurriak aplikatu behar dituzte. Energiaren erabilera efizienteak etxeetako eta enpresetako kontsumoa gutxitzeko modua emango du eta, beraz, partikularren energia-fakturak merkeagoak izatea, baita EBk hirugarren herrialdeekiko energia-mendekotasun txikiagoa izatea ere. Gainera, Energiaren Batasunaren gobernantzari buruzko erregelamenduak egutegi bat ezarri zuen 2030erako energia berriztagarriak % 32 izatea lortzeko; bide horretan, EBk helburuaren % 18a lortu behar du 2022rako, % 43a 2025erako, eta % 65a 2027rako.

Lege sorta osatzen duten azken lau egintzek EBren elektrizitatearen barne merkatuaren funtzionamendu egokirako funtsezko oinarriak ezartzen dituzte. Neurri horien bidez, Europako elektrizitatearen merkatuak aurre egin ahal izango die energia garbira trantsizioa egitean agertutako erronei eta ondorengoak bultzatuko dituzte: EBren energia-merkatu osotik elektrizitatea aske zirkulatzea, energia berriztagarriak elektrizitate sarean sartzeko malgutasun handiagoa, EBren energia-sistema deskarbonizatzea, zentral elektrikoentzako isuri muga berri bat, eta energia-krisietan eta hornidura etenetan babes handiagoa. Arau berriek kontsumitzaileen babesa sendotzen dute, hornitzaileengandik kontratu eta fakturretan jasotzen duten informazioa hobetzeko edo hornitzaile aldaketa errazteko neurriak ezarriz.

IV. Behin-behineko emaitzak

Energia-trantsizioari buruzko estrategiak eta planak onartuz joan diren heinean, Batzordeak helburuen betetze-mailari buruzko txosten eta dokumentuak argitaratu ditu. Hala, 2014ko urtarrilean 2030ari begira klima eta energiari buruzko politiketarako esparrua proposatu zuenean, dokumentu berean 20/20/20 helburuaren lorpen partzialak aurkeztu zituen (41). Batzor-

(39) HERRERO DE CASTRO, Rubén, «La seguridad energética y la estrategia global de seguridad de la Unión Europea», *Revista UNISCI*, 42 zenbakia, 2016, 94 orr.

(40) Energia-efizientziari buruzko zuzentarau berriak zehaztu zuen zertan datzan % 32,5eko aurrezpena: 2030an EBren kontsumoa ez da 1.273 Mptb (milioi petrolio-tona baliokide) baino handiagoa izango energia primarioaren kasuan, edo 956 Mptb baino handiagoa azken energiaren kasuan. Aurrekoan bezala, 2006an eman zen gehieneko kontsumoa oinarri hartuta, % 26,5 eta % 20eko murrizketa da, hurrenez hurren.

(41) EUROPAR BATZORDEA, *Un marco estratégico...*, 2 orr.

deak adierazi zuen 2030erako helburu zehatzak adierazteak helburu hura betetzen aurrera egiten erraztu zezakeela, ondo bideratuta zegoen arren. Bai, izan ere, 1990. urtearen aldean, berotegi-efektuko gasen isuriak % 18 murriztu ziren 2012an, eta aurreikusten zen 2020an murrizketa % 24ra heltzea, eta 2030ean % 32ra; energia berriztagarrien kuota % 13 hazi zen 2012an azken energia kontsumoarekiko, eta 2020an % 21era heltzea aurreikusten zen, 2030ean % 34ra; EBk elektrizitatearen % 44 gutxi gorabehera iturri berriztagarrietatik helduta instalatu zuen 2012 amaieran; EBko ekonomiaren energia-intentsitatea % 24 jaitsi zen 1995tik 2011ra, eta karbonoaren intentsitatea % 28 gutxitu.

Energia berriztagarrien egoera dela eta, Batzordeak txosten bat aurkeztu zuen 2017ko otsailean (42). Txostenean, nabarmena zen jada energia-segurtasunak betetzen zuen rol garrantzitsua; hain zuzen, 2014an, % 16ra heldu zen energia iturri berriztagarriek guztizko energia gordinaren kontsumoan zuten kuota. 2015erako estimazioa % 16 bazen ere, txostenak nabarmendu zuen areagotu behar zirela joera horri eusteko ahaleginak. Derrigorrezkotzat hartzen zen areagotze hori, ezin bestekotzat jotzen baitzen ekonomiaren hazkunderako, enplegua sortzeko eta EBren energia-segurtasuna hobetzeko, baita estatu kideek 2020an energia berriztagarrien % 20ko ekoizpena handitzeko helburua betetzeko eta berotegi-efektuko gasak murrizteko ere (43).

Urte horren amaieran Batzordeak argitaratu zuen Energiaren Batasunaren egoerari buruzko hirugarren txostenean (44) zehaztu zen Energiaren Batasuna errealitate bat izan behar zela 2019an, EB osoan izandako aurrerapenak ikusita. Horien artean, aipatzen zen 2015ean iturri berriztagarrietatik datorren energiaren % 16,7ko kuota lortzea, 2016an berotegi-efektuko gasen isurien % 21,8ko murrizketa 1990arekiko, edo energiaren eskariaren etengabeko jaitsiera, hain zuzen ere, EBk % 2,5 energia primario gutxiago kontsumitu zuen 1990ean baino. Gainera, aldi horretan BPG % 53 hazi zen, hazkunde ekonomiko jasangarrirako bidean arrakasta lortzen ari zelaren adierazle (45). Aldiz, irmo baieztatzen zen premia handia zela energiaren kontsumoa murrizten jarraitzekoa eta efizientzia areagotzekoa, eta energia garbirako trantsizioa egiteko oztopoak eragotea, adibi-

(42) EUROPAR BATZORDEA, 2017ko otsailaren 1eko dokumentua, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2017) 57 final.

(43) RUIZ CAMPILLO, Xira, «Transformación de la UE en su lucha contra el cambio climático», *Economía Exterior*, 81 zenbakia, 2019, 87 orr.

(44) EUROPAR BATZORDEA, 2017ko azaroaren 23ko komunikazioa, *Third Report on the State of the Energy Union*, COM (2017) 688 final.

(45) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, «Unión Europea: un planeta limpio, economía circular y utilización de reglamentos», *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, koordinatzaile Fernando López Ramón, CIEMAT, Madril, 2019, 18 orr.

dez, estatu kideek erregai fosilentzako diru laguntzei eusteak sor dezakeen lehia desleiala.

2019ko apirilean, 20/20/20 helburuaren betetze-maila agertzen zuten hiru txosten argitaratu zituen Batzordeak. Lehen txostenean (46), Batzordeak adierazten zuen EBk dagoeneko hasi duela energia garbi baterako trantsizioa, eta horren argienetako adibidea zela 1990etik 2017ra bitarte EBko berotegi-efektuko gasen emisioen murrizketa % 22ko proportzioan. Berrito ere, hazkunde ekonomikoaren testuinguruan kokatzen zuen datua, epe berdinean BPGak % 58ko igoera izan zuela azpimarratuz. Horrek age-rian uzten du erabateko inpaktu ekonomikoak positiboak direla, inbertsio gehigarri handiak egin behar badira ere.

Energia berriztagarriei dagokienez (47), Batzordeak azpimarratu zuen energia horien ehunekoa (EBko energiaren kontsumo gordinean) % 17,52ra iritsi zela 2017an, baina ohartarazi zuen kuotaren igoera-erritmoa moteltzen ari dela 2014. urteaz geroztik. Hori dela eta, energia berriztagarrien iturriak sektore guztietan zabaltzeko ahaleginak areagotu ditza-ten eskatzen zaie estatu kideei.

Azkenik, energia-efizientziari dagokionez (48), Batzordeak azpimarratu zuen 2007. urteaz geroztik energiaren kontsumoa murriztu egin dela, baina 2014. urteaz geroztik gora egiten ari dela, 2015eko eta 2016ko kli-
ma-aldakuntzen ondorioz. Horrek eragotzi egin dezake 2020rako aurreiku-
sitako helburuaren lorpena, eta, horregatik, energia-efizientzia handiagot-
zera bideratutako ahaleginak areagotzeko beharra azpimarratu zuen.

Seguruenik, 2022. urtearen hasierara arte ez dira erabili ahal izango 20/20/20 helburuaren betetze-mailari buruzko datu errealak. Gainera, pan-
demia egoerak energia- eta klima-arloetan 2020rako egindako aurreikus-
penak balio gabe utzi ditu, nahiz eta energia-trantsizioa eta klima-aldake-
tari buruzko erronkak aldagaitz mantentzen diren (49). Hurrengo tauletan
ikusten denez, 2021eko maiatzean kontsulta daitezkeen azken datuek be-
tetze-mailaren bilakaera orokor egokia berresten badute ere, aldi berean,
aipatu ditugun txostenetan Batzordeak planteatutako zalantzek indar han-
diagoa hartu dutela agerian uzten dute.

(46) EUROPAR BATZORDEA, 2019ko apirilak 9ko dokumentua, *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía*, COM (2019) 175 final.

(47) EUROPAR BATZORDEA, 2019ko apirilak 9ko dokumentua, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2019) 225 final.

(48) EUROPAR BATZORDEA, 2019ko apirilak 9ko dokumentua, *Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva*, COM (2019) 224 final.

(49) Horren inguruan, ikus ESCRIBANO FRANCÉS, Gonzalo eta LÁZARO TOUZA, Lara, «Energía, clima y coronavirus», *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 31 zenbakia, 2020.

1. taula

Berotegi-efektuko gasen murrizketa 1990. urtearekin alderatuta

	1995	2000	2005	2010	2015	2018	2020 helburua
EB-27	% 5,8	% 7,5	% 5,4	% 12,7	% 19,8	% 20,7	% 20
EB-28	% 5,7	% 7,6	% 6,1	% 13,8	% 21,7	% 23,2	

Iturria: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change/data/database (Greenhouse gas emissions)

Berotegi-efektuko gasen murrizketaren kasuan, 2020rako helburua lortu egin da jadanik. Horretan 2008an eztanda egin zuen krisiak ekarri zuen ekintza ekonomikoaren erritmoaren moteltzeak eragin nabarmena izan du. Ondoren, murrizketa aurrera jarraitu badu ere, beste bi arloetan Batzordeak eskatutako bideratu beharreko ahaleginen areagotzea hemen ere guztiz aplikagarria da, emisioen murrizketa-erritmoa moteldu baita. Bestalde, Erresuma Batuak helburuaren lorpenerako izan duen eragin lagungarria kontuan hartu behar da eta etorkizunera begira faltan bota daiteke (2018an % 38,4ko murrizketa lortu zuten britainiarrek). Energia kontsumoaren berotegi-efektuko gasen isurien intentsitatearen murrizketan gauza bera ondorioztatzen da: 2000. urtearekin alderatuta 2018an ikus-tatzen den murrizketa % 15,1ekoa da Erresuma Batua kontuan hartuta, ordea, % 14,6koa 27 estatu kideko EBn. Gainera, Parisko Hitzarmenean finkatutako helburua betetzeko (xxi. mendean mundu-mailako temperatura gehienez 1,5^o Ctan igotzea) EBk onartu zuen konpromisoa bete nahi badu, 2030erako finkatutako helburuaren betetzea zehazteko bidean moldaketak egin beharko ditu, baita helburua bera handitu ere (50).

2. taula

Energia berriztagarrien kuota energiaren kontsumo osoan

	2004	2007	2010	2013	2016	2019	2020 helburua
EB-27	% 9,6	% 11,9	% 14,4	% 16,7	% 18	% 19,7	% 20
EB-28	% 8,6	% 10,6	% 13,2	% 15,3	% 17	% 18,9	

Iturria: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators)

(50) PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz, «La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París», *Revista Española de Derecho Internacional*, 72 liburukia, 2 zenbakia, 2020, 126 orr.

Energia berriztagarriek energiaren kontsumo osoan izan behar duten kuota lortzeko betepena ondo bideratuta dago. Aurreko helburuarekin alderatuta, honetan Erresuma Batuak EBren kide izateari uzteak datua hobetzen du (britainiarrek % 12,3ko kuota zuten) eta 2020rako ezarritako helburua 2019an ia lortu izateak ahalbidetzen du bere betepena. Gainera, 27 estatu kideen artean energia berriztagarrien arloan zenbaitzuk oso ondo kokatuta agertzen dira (Suedia, % 56,4; Finlandia, % 43; Letonia, % 41, Danimarka, % 37,2) eta besteek, bereziki datu txarrenak dituztenek, horien adibidea jarraitzea Batzordeak aipatzen duen 2014tik aurrerako kuotaren igoera-erritmoaren moteltzea saihesteko aukera izan daiteke.

3. taula

Energia-efizientzia (I) (energia primarioaren gehieneko kontsumoa, milioi petrolio-tona baliokidetan)

	2006	2010	2014	2016	2018	2019	2020 helburua
EB-27	1.510,7	1.458,1	1.331,1	1.364,8	1.375,6	1.351,9	
EB-28	1.731,1	1.663,2	1.511,8	1.544,2	1.552,8	1.526,1	1.474

Iturria: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators)

4. taula

Energia-efizientzia (II) (azken energiaren gehieneko kontsumoa, milioi petrolio-tona baliokidetan)

	2006	2010	2014	2016	2018	2019	2020 helburua
EB-27	1.040,7	1.023,8	938,9	977,7	989,8	983,6	
EB-28	1.193,7	1.166,9	1.069,8	1.111,5	1.124,9	1.117,7	1.078

Iturria: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators)

Energia-efizientzia gehien sustatu behar den arloa dela argi ikusten da kontsumoaren datuak ikusi ondoren. 2014ko emaitzak nabarmenki onak ziren, 2020rako lortu beharreko kontsumo murrizketa lortzear baitzen; are gehiago, azken energiaren kasuan, helburua lortu zen jandantik. Energia primarioaren kasuan datua bikaina zen ere, 2006ko gehieneko kontsumoarekin alderatuta emandako murrizketa % 12,7koa

baitzen, lortu beharreko ehunekotik nahiko hurbil, % 15. Ordea, 2018ko datuak kaskarrak izan ziren, kontsumoa berriro igotzearen erruz, lau urte geroago energia primarioaren kontsumoan lortutako murrizketa % 10,3koa baitzen eta azken energiarena, are txarragoa, % 5,8koa. 2019ko datuek joera aldatu dela adierazten dute, berriro ere kontsumoa murrizten hasi dela hain zuzen; hala ere, zehaztutako helburura lortzeko, 2020ko datuak bereziki bikainak izan beharko lirateke.

Energiaren kontsumoaren murrizketa, milioi petrolio-tona baliokide-tan neurtua, 27 estatu kidez osotutako EBrentzat egingarriagoa badirudi ere, Erresuma Batuak kide izateari uzteak ez du laguntzarik ekarriko. Estatu kideen artean badaude 2006tik aurrera energia kontsumoa gehitu dutenak: energia primarioari dagokionez, Austria, Estonia, Letonia, Zipre eta oso nabarmenki Polonia; azken energiari dagokionez, Eslovenia, Finlandia, Malta, eta, berriro ere, Estonia, Letonia, Zipre, baita oso nabarmenki ere Polonia. Ondorioztatzen denez, arlo honetan Batzordeak azpimarratutako energia-efizientzia handiagotzera bideratutako ahaleginak areagotzea oinarritzko beharrea bihurtzen da.

V. Etorkizunerako proposamenak: klima-neutraltasuna eta Europako Itun Berdea

Energia garbirako lege sortako egintza garrantzitsuenak ezarritakoan eta 2018rako aurreikusitako isuri globalen datu kezagarriak kontuan hartuz(51), Batzordeak bere proposamena egin zuen energia garbira trantsizioa bultzatzeko eta berotegi-efektuko gasen isuriak Europan 2050. urterako desager daitezzen(52). Ikuspen horren bidez, aurreikusitako klima eta energiari buruzko helburuak baino urrutiago joan ahal izango da, 2050erako erregai fosilak alboratzeko modua ematen duten politikak garatuz. Batzordeak egiaztatu zuen 2030erako lege-sortak 2030. urterako berotegi-efektuko gasen isuriak % 45 murrizteko balioko duela (helburu gisa aurreikusitako % 40a baino gehiago), eta 2050erako % 60. Dena den, Batzordeak ondorioztatu zuen EBk neurriak har ditzakela isuriak % 80tik % 100era murrizteko; beraz, 2050erako, zero isuriko egoerara hel gaitetzke, eta, era horretan, klimari

(51) 2014 eta 2016 artean, munduko berotegi efektuko gasen isuriak geldotu egin ziren, munduko BPGa hazten zen arren; ordea, 2017an, % 1,6 hazi ziren berriz, eta momentu hartan 2018rako aurreikuspena % 2,7 igoera zen. BRUHWILER, Lori, et al «Overview of the global carbón cycle», *Second State of the Carbon Cycle Report (SOCCR2): A Sustained Assessment Report*, CAVALLARO, N., et al (editore), U.S. Global Change Research Program, Washington, 2018, 43 orr.

(52) EUROPAR BATZORDEA, 2018ko azaroaren 28ko komunikazioa, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.

begira neutroa den ekonomia batera heldu. Guztiz nabarmentzekoa da energiaren sektorean proposatutako helburua, hain zuzen, 2050erako EBren elektrizitatearen % 80 energia berriztagarrietatik ekoiztea.

Batzordearen proposamenaren arabera, EB klimatikoki neutro bat lortzeko beharrezkoa izango da ondoko arlo estrategikoetan ekintza bateratua garatzea: energia-efizientzia, energia berriztagarrien hedatzea, garraio garbiak, industria lehiakorra eta zirkularra, azpiegiturak, bioekonomia, karbono atzemate eta biltegiatzea. Nabarmentzekoak dira ere oso ondorio ekonomiko positiboak ekarri ditzaketela deskarbonizazio politikak eta klima-aldaketak sortarazi ditzakeen kalte ekonomikoen ekiditeak, horiekin BPGaren % 2ko igoera gehigarria aurreikusten baita. Klima-neutraltasuna lortzeko proposamen honek energia, klima, ekonomia eta industria arloetan oso integratuta dagoen politika finkatzen du eta 2019an agintaldia bukatzen zuen Batzordearen ondare gisa ikusi daiteke (53).

Ordea, aurreko zatian aztertutakoaren arabera, helburu zehatzak betetzeko erritmoa moteltzen ari da eta horrek baikortasuna mugatzen du. Horregatik etorkizunari begira, finkatutako helburu espezifikoak betetzen direla ziurtatzea da EBk energia-trantsizioa lortzeko egin dezaken proposamenik onena. Egia da azken urteotan EBri eskatu zaiola konpromisoen betepena baino haratago joatea (54). Konpromiso handiagoak eska lekizkioke ere, bereziki haren ahalmenak kontuan hartuta, baina 2020rako aurreikusitako helburuen betetze-erritmoa moteltzen ari denez gero, behar beharrezkoa da 2030erako eta 2050erako ezarritako helburuen lorpena bermatzea. Proposamen hori are garrantzitsuagoa da pandemiaren eta haren ondorioz bizi dugun krisi ekonomikoaren testuinguruan. Azken urtean hartutako erabakiek helburuak betetzeko garatu beharreko bide egokiagoa prestatu dezakete.

2019ko maiatzeko hauteskundeetan aukeratutako Europar Parlamentutik sortutako Batzordeak aztergai dugun arloaren garrantzia islatu du. Ursula Von Der Leyenek berak Europar Parlamentuan Batzordeko presidente berri izendatu zutenean egin zuen diskurtsoan adierazi zuenez, planeta jasangarri mantentzea EBren erronkarik premiazoena da, eta 2050. urterako Europa klimatikoki neutro bat lortzeko proposameneari aurreikusitako helburuak lege bidez sustatuko ditu (55). Irailean Europar

(53) EGENHOFER, Christian, eta ELKERBOUT, Milan, «El cambiante contexto de la geopolítica de la energía: Visión europea de cómo el cambio climático empieza a afectar a la seguridad energética», *Energía y Geoestrategia 2019*, editore Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madril, 2019, 192 orr.

(54) FABRA, «La Unión...», op. cit., 78 orr.

(55) EUROPAR BATZORDEA, 2019ko uztailaren 16ko dokumentua, *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*, SPEECH/19/4230.

Parlamentuan Batzordearen egitura berria aurkeztu zuenean, klimaren aldeko ekintza-politika kudeatuko duen eta Europako Itun Berdea abian jarriko duen presidenteorde eta betearazle baten sorkuntza (Frans Timmermans buru izanik) azpimarratu zuen (56).

2019ko abenduan, Europako Itun Berdearen proposamena zehaztu zen (57), Europako historian egon den ingurumen-politikako proiektu handizaleena (58), teoriarik behintzat. Itun Berdea EBren ekonomia jasagarri eta zirkular izan dadin ibilbide-orria da, trantsizio justu eta integratzaile bat bideratzen du (59) eta klimari eta ingurumenari lotutako erronkak aukera bihurtu nahi ditu. Dokumentu horretan, hainbat jarduketara aurreratu dira baliabideen erabilera efizientea bultzatzeko (ekonomia garbi eta zirkular baterako bidea egitearen bidez), klima-aldeketa geldiarazteko, biodibertsitatea lehengoratzeko eta kutsadura murrizteko. Itun Berdeak ekonomiaren sektore guztiak hartzen ditu eraginpean, eta, bereziki, kutsagarrienak, hala nola garraioa, energia, nekazaritza, industria, eraikuntza, ehungintza eta sektore kimikoa, guzti horietan energia garbia hornitzeko beharra nabarmentzen delarik. Batzordeak, halaber, aurrerakusitako ibilbide-orria abian jartzeko beharrezkoak ziren inbertsioak eta eskuragarri zeuden finantza-tresnak zerrendatu zituen, 2021-2027 aldiko urte anitzeko finantza-esparruan (60).

Europar Kontseiluak, aldiz, ezin izan zuen akordiorik lortu beharrezkoa den trantsizioa finantzatzeko funts bat zehaztearen inguruan. Arlo honetan, agerian gelditzen zen berriro ere EBk bereziki beharrezkoa duena borondate politikoa dela, pentsamolde aldaketa bat. Guztiz azpimarratzekoa da EBk baduela deskarbonizazioa martxan jartzeko esparru juridikoa, ordea, finantza tresna falta zaiola, zerga-sistemari lotua, hain zuzen, eta horren falta estatu kideei leporatu behar zaie (61). Hala ere,

(56) EUROPAR BATZORDEA, 2019ko irailaren 10eko prentsa-adierazpena, *La Comisión von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, IP/19/5542.

(57) EUROPAR BATZORDEA, 2019ko abenduaren 11ko komunikazioa, *El Pacto Verde Europeo* COM (2019) 640 final.

(58) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, «El ambicioso Pacto Verde Europeo», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 101 zenbakia, 2020, 81 orr.

(59) Trantsizio hori justu izatearen garrantzia guztiz azpimarratzekoa da, horrek esan nahi baitu kosteak eta onurak modu zuzenean banatu behar direla gizarte talde, industria, eta erregioen artean, baita gaurko eta etorkizuneko belaunaldien artean ere. ÁLVAREZ CUESTA, Henar, «Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España», *IUSLabor*, 2 zenbakia, 2020, 80 orr.

(60) EUROPAR BATZORDEA, 2020ko urtarrilaren 14ko komunikazioa, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible – Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo* COM (2020) 21 final.

(61) GALERA RODRIGO, Susana, «Transición energética. 2019: un año de stand-by», *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, koordinatzaile Fernando López Ramón, CIEMAT, Madril, 2020, 843 orr.

Europar Kontseiluak 2050erako EB klimatikoki neutro bat lortzeko helburuarekin bat egin zuen behintzat, eta hori lortzeko beharrezkoak diren lanak eta legegintza-neurriak abian jartzeko eskatu zien Kontseiluari eta Batzordeari (62).

COVID-19ak eragindako pandemia 2020ko martxotik aurrera orokortu zenean, atzeratu egin ziren erabakiak hartzeko prozesua eta maiatzerako aurreikusita zegoen Europaren Etorkizunari buruzko Konferentziaren hasiera. Konferentziak landu behar duen oinarritzko gaietako bat EB ekonomia jasangarria izatea da, trantsizio berdeak europar hiritar eta enpresentzat onurak ekarri ditzan (63). Ez da ahaztu behar 2008ko krisiak eskaintzen digun adibidea: ekonomiaren geldialdiak emisio kutsakorren murrizketa ekarri zuen baina susperraldiak isurien erritmoa handitu zuen berriro ere, ondorioz, klima eta energia esparruan finkatutako helburuak lortzeko oztopo berriak agertu ziren. Oraingoan, pandemiari aurre egiteko herrialdeek hartu dituzten neurriak direla eta, berotegi-efektuko gasen isuriak % 4 eta % 7 bitartean murriztu direla estimatzen da. Ordea, pandemiak sortutako krisi ekonomikoari aurre egiteko orduan, ezin da errepikatu 2014tik aurrera gertatutakoa eta ekoizpen modeloa aldatzeko aukera aprobetxatu behar da (64).

Horrela, krisia gainditzeko hartu beharreko neurriek Europako Itun Berdearen baitan proposatutako bideari jarraitu behar ziotela adierazten zuen ideia nagusitu zen EBn. Are gehiago, pandemiak sortutako krisia energia-trantsiziorako oztopo gisa eta Itun Berdea garatzeko traba gisa hartu baino, biek in aurrera egiteko aukera izan behar da (65) eta, alde horretatik, susperraldirako ahaleginek jasangarria eta deskarbonizatua den gizarte modelo berria ekarriko dute (66). Egia da Itun Berdearen implementazioa baldintzatuta egongo dela, hain zuzen ere, estatu kideen BPG, langabezia-tasak, defizit-mailak eta zorraren portaeragatik. Ordea, pandemia osteko epean energia-trantsizioaren aldeko balio eta interesen lerrokatzea indartuko da, beraz, onartzen ari diren inoiz ez bezalako pizgarri ekono-

(62) 2019ko abenduaren 12ko Bruselako Europar Kontseilua – Presidentetzaren Ondorioak, EUCO 29/19.

(63) EUROPAR BATZORDEA, 2020ko urtarrilaren 22ko komunikazioa, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, COM (2020) 27 final, 1 orr.

(64) LÁZARO TOUZA, Lara, eta ESCRIBANO FRANCÉS, Gonzalo, «Siete tendencias climáticas y energéticas a seguir en 2021», *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 7 zenbakia, 2021, 2 orr.

(65) ESCRIBANO FRANCÉS, Gonzalo eta LÁZARO TOUZA, Lara, «Oil markets, energy transition, climate governance and COVID-19: the short, the medium and the long term», *Real Instituto Elcano, Working Paper*, 6 zenbakia, 2020, 16 orr.

(66) VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola, «La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes», *Revista catalana de Dret Ambiental*, XI liburukia, 2 zenbakia, 2020, 19 orr.

mikoez EBren hazkunde modeloa moldatzeko oinarriak ezartzeko aukera ematen dute (67).

Gaur egun orokorki onartua dago energia-sistemaren deskarbonizazio azkarra beharrezkoa dela klima-krisiari aurre egiteko eta hurrengo hamarkadan energia-modelo berri batera doan trantsizioa indartu beharko dela. Pandemiak eragindako krisiari aurre egiteko energia-trantsizioa bizkortzea da ekonomia politikaren eskakizuna (68). Bide horretan, efizientziara eta iturri berriztagarrietara energia-sistemaren moldaketak energiaren nazioarteko harremanen konfigurazio berri bat ekarriko du (69). Herralde askok ahalegin handiak egin behar izango dituzte eta, horretan, Europako Itun Berdea beste herraldeentzako erreferente bilakatu daiteke (70).

Ilido horretan, estatu kideen gehiengoak eskatu zuen krisiari irtenbide «berde» bat ematea eta, horretarako, Europak klima-aldaketaren aurka hartutako konpromisoei eustearen alde egitea eta hazkunde ekonomikoaren itzulera energia berriztagarrien bultzadan, ingurumen-estandarren aplikazioan eta ekonomia berdea bultzatuko duten neurri sektorialetan oinarritzea; hau da, hasitako energia-trantsizioa guztiz betetzea. Proposamen hori babesteko, Berreskuratze Berde baterako Europako Aliantza ezagutarazi zen, Europar Parlamentuan jatorria zuen ekimena. Adierazpen hori hainbat ordezkari politikok, enpresa-zuzendarik, sindikatuk eta GKEk sinatu zuten, eta EBk atzeraldi hau klima-aldaketaren aurkako jarduna kontuan hartuta gaindi zezan eskatzen zuten, beharrezkoak izango diren inbertsio masiboek printzipio ekologikoak errespetatzen (71).

Batzordeak hainbat proposamen aurkeztu ditu Europako Itun Berdearen edukia garatzeko eta energia-trantsizioa osatzeko. Lehenik eta behin, Klimaren Europako Legea (72), hau da, hemendik 2050era bitarte klima-neutraltasuna bermatzeko oinarritzko legegintza-egintza. Batzordeak azpimarratzen du EBk helburu hori lortzeko ekonomia eraldatzen

(67) LÁZARO TOUZA, Lara, ESCRIBANO FRANCÉS, Gonzalo, eta CRESPI DE VALLDAURA, Virginia, «Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia», *ICE Revista de Economía*, 916 zenbakia, 2020, 171 orr.

(68) TORRES, «Pandemia...», op. cit., p. 353.

(69) RIBERA, Teresa, «Emergencia climática y política exterior», *Política Exterior*, 193 zenbakia, 2020, 9 orr.

(70) PÉREZ DE LAS HERAS, «La Unión Europea...», op. cit., 135 orr.

(71) Europar Parlamentuko diputatua den Pascal Canfinék jarri zuen martxan ekimena. 2020ko apirilaren 14ko prentsa-adierazpena, *Launch of the European alliance for a Green Recovery*, sarrera 2020ko abenduaren 20an, www.politico.eu

(72) EUROPAR BATZORDEA, 2020ko martxoaren 4ko dokumentua, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática («Ley del Clima Europea»)*, COM (2020) 80 final.

hasi duela jadanik, eta horrek onura ekonomikoak ekarri dituela: 1990etik 2018ra berotegi-efektuko gasen isuriak % 23an murriztu ziren bitartean, BPGak % 61 igoera izan zuen. Hala ere, finkatutako helburuek 2050erako isurien murrizketa % 60rarte eramango dute, beraz, bidean moldaketak egin behar dira eta konpromiso handiagoak zehaztu. Horrela, proposatzen den erregelamendua eskatzen du EBk berotegi-efektuko gasen emisioak 2030erako murrizteko helburua aldatzeko eta gutxienez % 50eko ehunekoan ezartzeko, ahal izanez gero % 55. Ikuspegi moldakor baten bidez, neutraltasuna etapaz etapa lortzeko antolaketa bideratzen du. Helburu hori lortzeko onartu beharko diren legegintza-egintzek kontutan hartu beharko dute, besteak beste energia-efizientzia, energiaren eskuragarritasuna eta energia-hornikuntzaren segurtasuna (73).

Bigarrenik, Europarako industria-eredu berri bat (74), hain zuzen ere karbono aztarna murriztearen bidez klima-neutraltasunerako bidea erraztuko duena, industria ekologikoagoa, zirkularragoa eta, aldi berean, lehiakorragoa izan dadin. Helburu horren oinarritzko faktoretako bat industrik klima-neutraltasunerako igarotze prozesua aurrera eraman dezaten laguntzak ematea da. Tresna gisa industria-elkartasunak bultzatuko dira; horien artean, energia-trantsiziorako funtsezko garrantzia duten hidrogenoaren aldeko industria-elkartasuna eta industria hipokarbonikoena nabarmentzekoak dira. Enpresa Txiki eta Ertainen kasuan, jakinda gaur egun horien % 25ak produktu edo zerbitzu ekologikoen esparruan lan egiten dutela, Itun Berdearen helburuak lortzeko abanguardiarako berrikuntzak sustatuko dira.

Azkenik, Energia-Sistema Integrazteko Estrategia (75). Batzordeak argi uzten du EBren energia-etorkizunaren oinarri direla energia berriztagarrien kuota gero eta handiagoa eta errekurtsuen erabilera eraginkorragoa, energia-efizientzia barne (baita biodibertsitatearen galera ekiditea, garapen jasagarria bere osotasunean hartuz). Horren bidez, berotegi-efektuko gasen emisioen 2030. urterako murrizketaren ehunekoaren igoera % 55ean finkatu ahal izango da. Energia sistemaren integrazioak elkarri indartu egiten dieten hiru elementu batzen ditu:

(73) Azpimarratzekoa da proposatzen den arau mota erregelamendua dela; horrela, helburua lortzeko baldintzak estatu kide guztiei ezartzen zaizkie eta EB osoan zuzeneko aplikagarritasuna ziurtatzen da. GARCÍA GARCÍA, Sara, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el reglamento (UE) 2018/1999 ('Ley Europea del Clima')», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2020, 54 orr.

(74) EUROPAR BATZORDEA, 2020ko martxoaren 10eko dokumentua, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.

(75) EUROPAR BATZORDEA, 2020ko uztailaren 8ko dokumentua, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético* COM (2020) 299 final.

- Ardatz nagusi gisa energia-efizientzia izango duen energia-sistema zirkularrago bat, hau da, energia gutxien behar dituzten aukerak lehenetsi eta ezinbesteko hondakin-fluxuak energia helburuekin bererabiltzen duen energia-sistema.
- Azken erabilerako sektoreen zuzeneko elektrifikazio handiagoa, elektrizitatearen ekoizpen berriztagarrian oinarrituta.
- Zuzeneko elektrifikazioa bideragarri ez denerako, karbono isuri baxuko erregai berriztagarrien erabilera (76).

2020ko uztailaren erdialdean, Europar Kontseiluak akordio bat lortu zuen Europako berreskuratze-planaren (*Next Generation EU*) eta 2021-2027 aldirako urte anitzeko finantza-esparruaren inguruan (77). Estatuon ekarpenez gain, garapen jasangarriko helburuari eta energia-trantsizioari erabat lotutako EBren berezko beste baliabide berri batzuk sortu ziren. Adibidez, birziklatu gabeko plastikoen gaineko tasa eta karbono emisioen gaineko zerga-mekanismo bat aipa daitezke. Mekanismo hori energia kantitate handiak behar dituzten eta klima-larrialdiaren aurrean politika bigunak aplikatzen dituzten herrialdeetatik iristen diren produktuen (hala nola zementuaren eta aluminioaren) inportazioei kargak ezartzean datza. Aurrekontu-esparrua abenduaren 16an onartu zuen Europar Parlamentuak.

Irailean Batzordeak 2030. urterako berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko helburua % 40tik % 55era igotzeko (1990eko mailekin alderatuta) proposamen jakin bat aurkeztu zuen (78), eta horretarako beharrezkoak diren ekintzak zehaztu zituen. Helburu hori hazkunde ekonomikoa sustatu dezake eta energia garbirako trantsizioa bizkortu. Aldi berean, horrek EBren teknologia garbien sektorea modernizatzea ahalbidetuko du eta nazioarteko merkatuetan abantaila konpetitibo lortzea. Berrito ere, berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko tresna egokienak energia berriztagarrien orokortzea, energia-efizientzia, elektrifikazioa eta energia-sistemaren integrazioa direla azpimarratzen da, eta horien bidez beharrezkoa jotzen den energia-sistemaren eraldaketa emango da, bereziki industria, garraioa eta eraikinen sektoretan. Urtearen bukaeran Europar Kontseiluak 2030ean lortu beharreko berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko helburua % 55

(76) Adibide gisa aipatzen dira industriarako eta lurreko garraiorako hidrogeno berriztagarria, aireko eta itsasoko garraiorako elektrizitate berriztagarritik ekoiztutako erregai sintetikoak, eta balio erantsi handiena duten sektoretarako biomasa.

(77) 2020ko uztailaren 17 eta 21eko Bruselako Europar Kontseilua – Presidentetzaren Ondorioak, EUCO 10/20.

(78) EUROPAR BATZORDEA, 2020ko irailaren 7ko komunikazioa, *Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos*, COM (2020) 562 final.

izatea onartu zuen (79). Helburu hori loteslea da EBrentzat, eta Europar Kontseiluak eskatu zuen helburu hori Klimaren Europako Legean islatzeko eta Europar Parlamentuak eta Kontseiluak lege hori berehala onartzeko.

Ikusten denez, 40/32/32,5 helburua bilakatu egin da berriz, eta igo egin da hirugarren elementua, orain arte aldatu ez zena. Horrela, beraz, hasieran klima- eta energia-arloaren esparruan proposatu zen 40/27/27 helburutik 2030erako lortu beharreko 55/32/32,5 helburura igaro gara. Bilakaera hori esparruaren proposamena ezagutzera eman zenetik garatu beharreko aldiaren (2021-2030) hasierara bitarte gertatu da, eta horrek agerian utzi du EBk bere konpromiso teorikoak zabal ditzakela, ahalmen errealean arabera. Gainera, 55/32/32,5 helburua Erresuma Batua EBtik kanpo dagoelarik bete beharko da, berotegi-efektuko gasen isurien murrizketa eta energia-efizientzia arloetako helburuen kasuan lagungarria zen estatu kidea. Hori kontutan hartuta, nabarmentzekoa da EBk helburua osatzen duten hiru elementu zehatzen ehunekoak baieztatzea, ahalegin gehigarria eskatuko baitio. Itun Berdea martxan jartzeak klima-aldaketaren kontrako borroka indartzea eta susperraldi jasangarria ekarriko ditu, ondorioz, 2021ean energia-trantsizioaren erritmoa bizkortzea espero da (80). Epe laburreko eragin positiboaz gain, Itun Berdeari bultzakada gehigarria emateak eragin hori etorkizunean luzatzea ekarri dezake eta energia-modeloaren moldaketa burutzea (81).

VI. Azkeneko gogoetak

Deigarria da ikustea nola Europako integrazio prozesua energiaren arloaren inguruan sortu bazen ere (Ikatz eta Altzairuaren Europako Erkidegoa, Energia Atomikoaren Europako Erkidegoa), justu energiaren arloan Europak ez zuela bere politika bat garatu. Politika hori ez zen sortu bere horretan jatorrizko tratatuetan, eta ez zen araupetu Europan gero egingako erreformatan, batez ere estatu kideek gaia estrategikotzat eta interes nazionalekotzat hartzen zutelako.

Dena den, testuan zehar egiaztatu ahal izan dugunez, azken urteotan EBren energia-politika bultzatu da eta, energia-hornidura segurtatzeaz gain, garapen jasangarriaren helburua lortzeko oso elementu lagungarri bilakatu da. Horretan energia-trantsizioa oinarrizko rola jokatzen ari da,

(79) 2020ko abenduaren 10 eta 11ko Bruselako Europar Kontseilua – Presidentetzaren Ondorioak, EUCO 22/20.

(80) LÁZARO eta ESCRIBANO, «Siete tendencias...», *op. cit.*, 12 orr.

(81) LÁZARO, ESCRIBANO, eta CRESPI, «Transición energética...», *op. cit.*, 181 orr.

besteak beste, energia berriztagarriak eta energia-efizientzia klima-aldaketaren kontrako borrokan tresna baliagarriak baitira.

Lisboako Tratatuak eta Europa 2020 Estrategiak energia-politika bihurtu zuten ingurumenaren babeserako eta klima-aldaketaren kontrako borrokarako tresna erabakigarria. Era horretan, EBk energia- eta ingurumen-gaietako politika integratua darabil (tartean sartuz klimaren aldeko ekintza), energia berriztagarrien sustapenak eta energia-efizientziaren aldeko bultzadak agerian uzten duten bezala. Are, arlo horien arteko harremana eta mendekotasuna araudien beharrezko sinbiosi bat ekarri du.

Bide horretatik, 2030erako klima eta energia esparruak, Energiaren Batasuna tartean duela, EBk hurrengo urteetan jarraitu nahi duen bidea zehazten du, alegia, garapen jasangarria lortzea errazteko energia-trantsizioa bultzatzen du. Trantsizio hori *Energia garbia lege sortaren* bitartez garatzen ari da, energia berriztagarriak eta energia-efizientzia bultzatzeko oraindik orain hartutako legegintzako egintza garrantzitsuen bidez, baita araudi prozesua amaitzeko bidean diren beste egintza batzuen bidez ere. Hala ere, helburuak lortzeko erritmoaren moteltzeak ez du baikortasuna bultzatzen, estatu kideek lasaitu egin diren irudia ematen baitu. Ordea, 2020. urtean zehar EBtik egindako estrategia eta lege berrien proposamenek helburuak lortzeko asmo handiko aurrerapausoa emateko prest dagoela agerian uzten dute, nahiz eta estatu kideek erronka horri erantzun positiboa eman behar dioten ere.

Alde horretatik, 40/27/27 helburua 55/32/32,5 helburu bihurtzeko egon den bilakaerak garrantzi berezia du, are gehiago Erresuma Batuak alde eginda, eta hura 2030ean lor daiteke, EBk dituen ahalmenak ikusita, nahiz eta onartu behar den horrek ahalegin handiagoa eskatzen duen. Europar Kontseiluak bere egin zuen Batzordearen proposamena, alegia, 2050ean zero isurietara heltzea eta, 2030-2050 aldian, hori lortzeko aplikatzekoa den araudi neurrien sorta bat ezartzea; hartara, EB toki ezin hobean jarriko da energia-trantsizioa osatu eta garapen jasangarriaren helburua betetzeko.

Azkenik, pandemiak ahalbidetzen badu, Europaren Etorkizunari buruzko Konferentzia garatu beharko litzateke 2021. urtean zehar, non oinarrizko helburuetako bat EB ekonomia jasangarria bilakatzeko ibilbidea zehaztea bait den. Beraz, Konferentziak baliagarria izan behar du Europak (EBk eta estatu kideek) energia-trantsizioaren arloko helburuak betetzeko duen borondate politikoa sendotzeko. Atsegintasun-jarrerara oro alde batera utzita, EBren ahalmen errealekin bat datozen helburuak ezartzeko premiaz jabetu beharra dagoela azpimarratu behar da, eta horretarako beharrezkoak diren politikak eta ekintzak garatu behar dira. Zehazki adierazteko, Konferentziak Europako Itun Berdearen onspena islatu behar du, 2030ean oinarrizko helburu espezifikoak

erabat betetzeko tresna izango baita (hala nola berotegi-efektuko gasak % 55eko proportzioan murriztea, energia berriztagarrien % 32ko kuota energia-kontsumo osoan, eta % 32,5eko energia-aurrezpena). Eta, nolahi ere, gutxieneko konpromisoak dira, hau da, betetze-mailaren eta adierazitako ahalmenen arabera zabal daitezkeen helburuak. Izan ere, horrek erraztu egingo du 2050erako klima-neutraltasunera iristeko helburua lortzea eta, aldi berean, energia-trantsizioa burutzea, dakarrena kontuan hartuta (energia berriztagarrien iturriak eta energia-efizientzia sustatzea).

VII. Bibliografía

- ÁLVAREZ CUESTA, Henar, «Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España», *IUSLabor*, 2 zenbakia, 2020, 74-100 orr.
- ANDOURA, Sami, HANCHER, Leigh, eta VAN DER WOUDE, Marc, *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal*, Notre Europe, Paris, 2010.
- ATIENZA SERNA, Luis, «La energía eléctrica y el desarrollo sostenible», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 42 zenbakia, 2010, 15-40 orr.
- BEDIA BUENO, Gemma, «El Derecho de la Energía, las Políticas Europeas y la Transición Energética en la Unión Europea», *Cuadernos Cantabria Europa*, 16 zenbakia, 2017, 37-64 orr.
- BRUHWILER, Lori *et al.*, «Overview of the global carbon cycle», *Second State of the Carbon Cycle Report (SOCCR2): A Sustained Assessment Report*, CAVALLARO, N., *et al.*, (editore), U.S. Global Change Research Program, Washington, 2018, 42-70 orr.
- COCCILO, Endrius, «La Unión de la Energía y la gobernanza del Sistema Tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, VI liburukia, 1 zenbakia, 2015, 1-44 orr.
- CONTHE GUTIÉRREZ, Manuel, «Geopolítica de la energía y teoría de juegos», *Energía y Geoestrategia 2019*, editore Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2019, 35-80 orr.
- CORDERO ZÁRRAGA, Esther, «La Unión Europea de la Energía», *Revista Aranzadi Unión Europea*, 4 zenbakia, 2015, 63-66 orr.
- DOPAZO FRAGUÍO, Pilar, «La renovación energética ante el cambio climático: marco estratégico, instrumentos y prácticas», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 98 zenbakia, 2020, 6-42 orr.
- EGENHOFER, Christian eta ELKERBOUT, Milan, «El cambiante contexto de la geopolítica de la energía: Visión europea de cómo el cambio climático empieza a afectar a la seguridad energética», *Energía y Geoestrategia 2019*, editore Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2019, 177-222 orr.

ESCRIBANO FRANCÉS, Gonzalo eta LÁZARO TOUZA, Lara, «Energía y clima en 2017: volatilidad contenida, implementación climática e incertidumbre política», *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 31 zenbakia, 2017.

– «Energía, clima y coronavirus», *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 31 zenbakia, 2020.

– «Oil markets, energy transition, climate governance and COVID-19: the short, the medium and the long term», Real Instituto Elcano, *Working Paper*, 6 zenbakia, 2020.

EUROPAR BATZORDEA, 1988ko maiatzaren 3ko komunikazioa, *The main findings of the Commission's Review of Member State's energy policies*, COM (88) 174 final.

– 1990eko otsailaren 8ko komunikazioa, *Energy and the environment*, COM (89) 369 final.

– *For a European Union Energy Policy – Green Paper*, COM (94) 659 final/2, 1994.

– 2007ko urtarrilaren 10eko komunikazioa, «Una política energética para Europa», COM (2007) 1 final.

– 2010eko martxoak 3ko komunikazioa, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final.

– 2010eko azaroaren 10eko komunikazioa, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.

– 2011ko abenduaren 15eko komunikazioa, *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*, COM (2011) 885 final.

– 2014ko urtarrilaren 24ko komunikazioa, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

– 2014ko maiatzaren 28ko komunikazioa, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, COM (2014) 330 final.

– 2015eko otsailaren 25eko komunikazioa, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final.

– 2016ko azaroaren 30eko komunikazioa, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.

– 2017ko otsailaren 1eko dokumentua, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2017) 57 final.

– 2017ko azaroaren 23ko komunikazioa, *Third Report on the State of the Energy Union*, COM (2017) 688 final.

– 2018ko azaroaren 28ko komunikazioa, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.

– 2019ko apirilak 9ko dokumentua, *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía*, COM (2019) 175 final.

– 2019ko apirilak 9ko dokumentua, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2019) 225 final.

– 2019ko apirilak 9ko dokumentua, *Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia*

- energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva, COM (2019) 224 final.*
- 2019ko uztailearen 16ko dokumentua, *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission, SPEECH/19/4230.*
 - 2019ko irailaren 10eko prentsa-adierazpena, *La Comisión von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados, IP/19/5542.*
 - 2019ko abenduaren 11ko komunikazioa, *El Pacto Verde Europeo COM (2019) 640 final.*
 - 2020ko urtarrilaren 14ko komunikazioa, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible – Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo COM (2020) 21 final.*
 - 2020ko urtarrilaren 22ko komunikazioa, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa, COM (2020) 27 final.*
 - 2020ko martxoaren 4ko dokumentua, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática («Ley del Clima Europea»)*, COM (2020) 80 final.
 - 2020ko martxoaren 10eko dokumentua, *Un nuevo modelo de industria para Europa COM (2020) 102 final.*
 - 2020ko uztailearen 8ko dokumentua, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético COM (2020) 299 final.*
 - 2020ko irailaren 7ko komunikazioa, *Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos, COM (2020) 562 final.*
- FABRA PORTELA, Natalia, «La Unión Energética: instrumento para la transición energética en Europa», *Información Comercial Española ICE*, 902 zenbakia, 2018, 65-80 orr.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, «Unión Europea: inicio del debate sobre la transición energética», *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, koordinatzaile Fernando López Ramón, CIEMAT, Madril, 2017, 45-82 orr.
- «Unión Europea: un planeta limpio, economía circular y utilización de reglamentos», *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, koordinatzaile Fernando López Ramón, CIEMAT, Madril, 2019, 16-60 orr.
 - «El ambicioso Pacto Verde Europeo», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 101 zenbakia, 2020, 78-109 orr.
- GALERA RODRIGO, Susana, «Europa 2050: renovables y cambio de modelo energético», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 zenbakia, 2014, 1413-1440 orr.
- «Energía: transición energética, fase II», *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, koordinatzaile Fernando López Ramón, CIEMAT, Madril, 2019, 761-798 orr.

- «Transición energética. 2019: un año de stand-by», *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, koordinatzaile Fernando López Ramón CIEMAT, Madril, 2020, 840-852 orr.
- GARCÍA GARCÍA, Sara, «Legislación al día. Directiva (UE)2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 87 zenbakia, 2019, 141-144 orr.
- «Legislación al día. Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 88 zenbakia, 2019, 54-56 orr.
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el reglamento (UE) 2018/1999 ('Ley Europea del Clima')», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 100 zenbakia, 2020, 54-56 orr.
- HERRERO DE CASTRO, Rubén, «La seguridad energética y la estrategia global de seguridad de la Unión Europea», *Revista UNISCI*, 42 zenbakia, 2016, 83-98 orr.
- KRIKORIAN, Shant, «Invertir en la transición a una energía limpia», *IAEA Bulletin – Nuclear Power and the Clean Energy Transition*, 61 liburukia, 3 zenbakia, 2020, 24-25 orr.
- LÁZARO TOUZA, Lara eta ESCRIBANO FRANCÉS, Gonzalo, «Siete tendencias climáticas y energéticas a seguir en 2021», *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 7 zenbakia, 2021.
- LÁZARO TOUZA, Lara, ESCRIBANO FRANCÉS, Gonzalo eta CRESPI DE VALLDAURA, Virginia, «Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia», *ICE Revista de Economía*, 916 zenbakia, 2020, 165-183 orr.
- LÓPEZ SAKO, Masao Javier, «La política energética sostenible de la Unión Europea (1)», *Noticias de la Unión Europea*, 322 zenbakia, 2011, 81-92 orr.
- LÓPEZ-NICOLÁS BAZA, Antonio, «El liderazgo de la Unión Europea en Energías Renovables: el paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea», *Cuadernos de Energía*, 55 zenbakia, 2018, 22-27 orr.
- MOUSSIS, Nicolas, *EU Environment & Energy Policies: Two Interwoven Legislative Areas*, European Study Service, Rixensart (Belgika), 2009.
- OLABE, Antxon, GONZÁLEZ-EGUINO, Mikel eta RIBERA, Teresa, «Hacia un nuevo orden mundial de la energía», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 12 zenbakia, 2017.
- PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz, «Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 47 zenbakia, 2014, 13-47 orr.
- «La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París», *Revista Española de Derecho Internacional*, 72 liburukia, 2 zenbakia, 2020, 117-141 orr.

- RIBERA, Teresa, «Emergencia climática y política exterior», *Política Exterior*, 193 zenbakia, 2020, 6-13 orr.
- RISTORI, Dominique, «60 ans de politique énergétique», *Revue du droit de l'Union européenne*, 1 zenbakia, 2019, 17-38 orr.
- RUIZ CAMPILLO, Xira, «Transformación de la UE en su lucha contra el cambio climático», *Economía Exterior*, 81 zenbakia, 2019, 83-88 orr.
- TORRES FLORES, Ramón Carlos, «Pandemia y nuevo paradigma energético: exigencias de política económica», *Economía Unam*, 17 liburukia, 51 zenbakia, 2020, 349-358 orr.
- VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola, «La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes», *Revista catalana de Dret Ambiental*, XI liburukia, 2 zenbakia, 2020, 1-27 orr.

ANEXO: RESUMEN EN ESPAÑOL

La transición energética en la UE: normativa fundamental, grado de cumplimiento de los objetivos y propuestas para desarrollar el PVE

I. Introducción

Uno de los objetivos fundamentales de la UE es el desarrollo sostenible. Para avanzar en su logro, la implementación de la política medioambiental europea ha sido imprescindible, si bien la cada vez mayor presencia de la energía en la consecución de dicho objetivo es evidente, de modo que la política energética se ha convertido en un elemento principal.

La integración europea en el ámbito energético no ha sido una prioridad por parte de los Estados miembros hasta época reciente. La crisis del petróleo de 1973 puso de relieve la vulnerabilidad de Europa por su dependencia energética exterior y se optó por potenciar una política común en esta materia. A finales de la década de los años 80 se reconoció que la eficiencia energética y el uso de energías renovables contribuyen de manera importante a la reducción de emisiones contaminantes. De este modo, a partir de la década de 1990 se adoptó un enfoque más equilibrado de la incipiente política energética europea, al tomar en consideración, junto a la competitividad y a la seguridad del suministro, la protección del medio ambiente. Ya en 2007 la UE adoptó su estrategia para desarrollar una política energética, tanto para facilitar la seguridad de abastecimiento como para luchar contra el cambio climático, apostando por las fuentes de energía renovable y la eficiencia energética.

El Tratado de Lisboa estableció una política energética europea autónoma, basada además en el logro de la sostenibilidad. Desde entonces la UE ha adoptado estrategias y planes para poner en marcha la transición energética que, si bien la convierten en la economía que más ha avanzado hacia el desarrollo sostenible, también ponen de relieve una necesaria mayor ambición para su logro.

II. Punto de partida: el Tratado de Lisboa y la Estrategia 2020

Entre las novedades que introdujo el Tratado de Lisboa en la normativa fundamental europea se encuentran las referidas al ámbito energético. Por un lado, entre los objetivos de la actividad externa de la política medioambiental se incluyó el fomento de medidas internacionales en particular para luchar contra el cambio climático (art. 191.1 TFUE). Por otro lado, se incluyó la normativa específica de la política

energética europea (art. 194 TFUE), a continuación de la referida al medio ambiente, dejando claro la conexión entre ambas, pues se establecen los objetivos de la política energética de la UE “atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente”. Además de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la seguridad de abastecimiento, así como de fomentar la interconexión de las redes energéticas, el Tratado recoge como objetivo de la política europea de energía “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”.

El medio ambiente y la energía son competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros (art. 4.2 TFUE). Ello supone que en este ámbito los Estados miembros sólo pueden ejercer su competencia en la medida en que la UE no haya ejercido la suya (art. 2.2 TFUE). Aunque la UE ha utilizado de manera activa el poder que le otorga el Tratado, las medidas europeas “no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético” (art. 194.2 TFUE), norma que se debe a la reticencia de los países a ceder su soberanía energética. Por otro lado, se aplica el principio de solidaridad por el que si un Estado miembro atraviesa graves dificultades de suministro energético, los demás le ayudarán a abastecerse (art. 122 TFUE).

Como se ve, desde la normativa fundamental europea se evidencia la existencia de una política integrada en materia de energía y medio ambiente, que ha dado lugar a una simbiosis regulatoria, tal y como se aprecia en los diferentes programas y planes que impulsan la eficiencia energética y las energías renovables con vistas a desarrollar la transición energética.

Una vez que entró en vigor del Tratado de Lisboa, la UE presentó la Estrategia Europa 2020, con el fin de superar la crisis económica que estalló en 2008 y preparar la economía europea de cara a la siguiente década. Se basa en tres áreas prioritarias interrelacionadas: crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono y eficiente en términos de recursos; y crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo.

Para progresar en dichas áreas la estrategia determinó cinco objetivos principales, destacando el tercero de ellos, conocido como el objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía: reducción del 20 % de las emisiones de GEI, o del 30 % si se dan las condiciones para ello; aumento del 20 % de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; disminución del consumo de energía en un 20 % logrando una mayor eficiencia energética.

En clara vinculación con la cuestión energética, la estrategia contiene una iniciativa fundamental, para impulsar el paso a una economía que utilice eficazmente sus recursos y con pocas emisiones de carbono, desligando el crecimiento económico del uso de recursos y de energía, reduciendo las emisiones de CO₂, reforzando la competitividad y promoviendo una mayor seguridad energética. Entre las herramientas que la estrategia aportaba, destacamos dos: por un lado, la lucha contra el cambio climático, la cual exige mejorar la eficacia en el uso de los recursos, ayudando así a limitar las emisiones; por otro, la energía limpia y eficaz, ámbito en el que el logro de los objetivos energéticos europeos (20/20/20) no sólo se traduciría en un evidente ahorro hasta 2020 por la disminución en las importaciones de petróleo y gas, sino que además supondría una evidente reducción de emisiones de GEI.

El desarrollo de los contenidos de la Estrategia Europa 2020 vinculaba aún más estrechamente la política energética a la acción climática, no en vano las medidas en el ámbito de la energía son instrumentos completamente válidos para luchar eficazmente contra las consecuencias del cambio climático. Ejemplo de ello será la propuesta para una energía competitiva, sostenible y segura.

III. Normativa para la transición energética: el marco clima y energía para 2030 y el paquete legislativo energía limpia.

En enero de 2014 la Comisión presentó una propuesta para un nuevo marco para las políticas de clima y energía de cara a 2030. El triple objetivo 20/20/20 pasaba a ser 40/27/27: reducción de las emisiones de GEI por lo menos en un 40 % con respecto a los valores de 1990; que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE en 2030 sea como mínimo del 27 %; mejora de la eficiencia energética al menos en un 27 %. Además, el Consejo Europeo impulsó la realización de un mercado interior de la energía completamente conectado, estableciendo como objetivo añadido una interconexión eléctrica del 15 % entre los países de la UE.

Por otro lado, como sucede en la mayoría de los países importadores netos de energía, la seguridad energética en la UE se asociaba a la seguridad de suministro, cada vez más dependiente de las importaciones. Así, la Comisión hizo pública en mayo de 2014 la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, con el fin de avanzar en diversas áreas para contrarrestar la vulnerabilidad de abastecimiento. La estrategia nace vinculada al marco clima y energía para 2030 pues la seguridad energética de la UE es inseparable de la necesidad de avanzar hacia una economía competitiva de bajo carbono que reduzca el uso de combustibles fósiles importados.

La UE lanzó en 2015 la estrategia para la Unión de la Energía, El objetivo de la misma, centrada en una política climática ambiciosa, es ofrecer una energía segura, sostenible, competitiva y asequible, para lo que se desarrollan acciones en cinco dimensiones, estrechamente relacionadas: seguridad energética, un mercado europeo de la energía plenamente integrado, la eficiencia energética, la descarbonización de la economía, y la investigación y la innovación en el ámbito energético.

En noviembre de 2016, la Comisión presentó el conocido como *Paquete energía limpia*, que contiene una serie de medidas en materia de energías renovables que incluye también el aumento de la eficiencia energética así como una vertiente referida a la seguridad energética. El paquete incluye la elaboración de ocho actos legislativos entre los que destacan el Reglamento sobre la Gobernanza de la Energía, la Directiva sobre Energías Renovables y la Directiva de Eficiencia Energética. Los objetivos de las medidas energéticas que comprende el paquete consisten en anteponer la eficiencia energética, lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores (en materia de precios).

El primer acto legislativo del *Paquete energía limpia* fue la Directiva (UE) 2018/844 relativa a la eficiencia energética de los edificios. En cuanto a su contenido, teniendo presente que los edificios consumen el 40 % de la energía y suponen el 36 % de la emisiones de CO₂ de la UE, la Directiva trata de actuar sobre el sector de la construcción para incrementar la eficiencia energética.

El Reglamento (UE) 2018/1998 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía establece un mecanismo de gobernanza con el objeto de aplicar estrategias y medidas para cumplir con los objetivos de la Unión de la Energía y los compromisos de la UE en materia de emisiones de GEI derivados del Acuerdo de París y del marco energía y clima para 2030. La norma determina las características que deberán tener los planes nacionales integrados de energía y clima que los Estados miembros deberán aprobar cada diez años, debiendo abarcar el primero el período de 2021 a 2030.

La Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables modifica y revisa la previamente vigente (Directiva 2012/27/UE), norma que ya presentaba la eficiencia energética como el medio más valioso para superar los retos más importantes en materia de energía y medio ambiente, a saber, la dependencia energética, la escasez de recursos energéticos y el cambio climático. Establece las normas destinadas a eliminar las barreras en el mercado de la energía que obstaculizan la eficiencia en el abastecimiento y el consumo, a fin de garantizar el aumento de la eficiencia energética del 20 % para 2020 y de al menos el 32,5 % para 2030, y prevé mejoras posteriores de eficiencia energética más allá de esos años.

La Directiva (UE) 2018/2002 relativa a la eficiencia energética sustituye a la varias veces modificada Directiva 2009/28. El mayor cambio se encuentra en el aumento de la cuota de energía procedente de fuentes renovables a alcanzar en el consumo final bruto de energía de la UE en 2030, que pasa del 20 % al 32 %. Se trata, además, de un objetivo que podría revisarse al alza en 2023, en función de la reducción de costes en la producción de energía renovable, los compromisos internacionales de la UE para la descarbonización, o en el caso de una disminución significativa del consumo de energía en la UE. Por su parte, los Estados miembros deben establecer su contribución a la consecución de dicho objetivo como parte de sus planes nacionales integrados de energía y clima (de conformidad con lo establecido en el Reglamento 2018/1998).

Poco después se adoptaron los otros cuatro actos que conforman el conjunto del *Paquete energía limpia*: el Reglamento (UE) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad, la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la UE para la Cooperación de los Reguladores de la Energía. Se trata de medidas que favorecerán la adaptación del mercado europeo de la electricidad a los retos planteados por la transición hacia una energía limpia.

IV. Resultados provisionales

En abril de 2019 la Comisión publicó tres informes que mostraban el grado de cumplimiento del objetivo 20/20/20. En primer lugar, la Comisión considera que la UE ya ha comenzado la transición hacia una energía limpia, subrayando que entre 1990 y 2017 las emisiones de GEI de la UE se redujeron en el 22 % mientras el PIB creció un 58 %, lo que demuestra que los impactos económicos totales son positivos a pesar de las importantes inversiones adicionales que requieren. En cuanto a las energías renovables, se subraya que el porcentaje de éstas en el consumo bruto de energía en la UE alcanzó el 17,52 % en 2017, pero se advierte de que el ritmo de aumento de la cuota se viene ralentizando desde 2014, por lo que se insta a los Estados miembros a que intensifiquen sus esfuerzos para desplegar fuentes de energía renovables en todos los sectores. Finalmente, con respecto a la eficiencia energética, la Comisión destaca que desde 2007 se ha ido reduciendo el consumo de energía, pero subraya que desde 2014 se aprecia un aumento del consumo energético –cuya causa se achaca a las variaciones climáticas de 2015 y 2016– que puede impedir el logro del objetivo previsto, por lo que incide en la necesidad de intensificar los esfuerzos para aumentar la eficiencia energética.

Posiblemente no será hasta comienzos de 2022 cuando se puedan manejar los datos reales del grado de cumplimiento del objetivo 20/20/20. Los más recientes que pueden ser consultados confirman una buena línea general, si bien al mismo tiempo permiten comprobar que las dudas planteadas por la Comisión en los informes citados tienen su fundamento por la reducción del ritmo de cumplimiento en algunos de ellos.

Tabla 1: Reducción de GEI con respecto a 1990

	1995	2000	2005	2010	2015	2018	Objetivo 2020
EU-28	5,7 %	7,6 %	6,1 %	13,8 %	21,7 %	23,2 %	20 %
EU-27	5,8 %	7,5 %	5,4 %	12,7 %	19,8 %	20,7 %	

Tabla 2: Energías renovables en el consumo total de energía

	2004	2007	2010	2013	2016	2019	Objetivo 2020
EU-28	8,6 %	10,6 %	13,2 %	15,3 %	17 %	18,9 %	20 %
EU-27	9,6 %	11,9 %	14,4 %	16,7 %	18 %	19,7 %	

Tabla 3: Eficiencia energética, consumo máximo de energía primaria (Mtep)

	2006	2010	2014	2016	2018	2019	Objetivo 2020
EU-28	1.731,1	1.663,2	1.511,8	1.544,2	1.552,8	1.526,1	1.474
EU-27	1.510,7	1.458,1	1.331,1	1.364,8	1.375,6	1.351,9	

Tabla 4: Eficiencia energética, consumo máximo de energía final (Mtep)

	2006	2010	2014	2016	2018	2019	Objetivo 2020
EU-28	1.193,7	1.166,9	1.069,8	1.111,5	1.124,9	1.117,7	1.078
EU-27	1.040,7	1.023,8	938,9	977,7	989,8	983,6	

V. Propuestas para el futuro: neutralidad climática y Pacto Verde Europeo

La Comisión Europea hizo pública a finales de 2018 su propuesta para lograr la neutralidad climática de la UE para 2050 y completar así la transición a la energía limpia. Entre los objetivos específicos destacan la reducción de las emisiones de GEI entre el 80 % y el 100 % y lograr que más del 80 % de la electricidad de la UE se produzca a partir de fuentes de energía renovable. Se trata de una propuesta para que la UE deje de lado los combustibles fósiles para 2050, al tiempo que refuerza de cara al futuro la práctica europea de incorporar el objetivo de desarrollo sostenible a todos los ámbitos y políticas. El Consejo Europeo hizo suyo el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra para 2050, instando al Consejo y a la Comisión a poner en marcha las medidas legislativas necesarias para su logro.

En diciembre de 2019 se presentó Pacto Verde Europeo (PVE), una hoja de ruta para hacer que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia

de clima y medio ambiente en oportunidades. El documento prevé actuaciones para impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación. La generalización de la pandemia provocada por el COVID19 conllevó un parón en la actividad económica y una nueva situación de crisis, pero en la UE se hizo mayoritaria la idea referida a que las medidas a adoptar para superar dicha crisis debían seguir la vía propuesta en el PVE.

La Comisión ha presentado diferentes propuestas para desarrollar el contenido del PVE que inciden en el reforzamiento de la transición energética. Entre los mismos cabe citar en primer lugar, la Ley del Clima Europea, es decir, el acto legislativo fundamental para garantizar la neutralidad climática de aquí a 2050 y que modificará el objetivo de reducción de emisiones de GEI para 2030 a un porcentaje de entre el 50 % y el 55 %, objetivo que exige redoblar los esfuerzos por impulsar las energías renovables y la eficiencia energética. En segundo lugar, un nuevo modelo de industria para Europa que, precisamente, facilite el camino hacia la neutralidad climática al reducir su huella de carbono, volviéndose más ecológica y circular al tiempo que más competitiva. Por último, la Estrategia para la Integración del Sistema Energético, lo que posibilitará concretar el aumento del porcentaje de reducción de emisiones de GEI para 2030 hasta el 55 % por medio de un plan para acelerar la transición hacia una energía limpia mediante la integración de un sistema energético más circular cuyo eje central sea la eficiencia energética y se base en gran medida en las energías renovables.

A mediados de julio de 2020 el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo político sobre el plan europeo para la recuperación, denominado *Next Generation EU* y el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027. Además de las contribuciones nacionales, se crean nuevos recursos propios de la UE que se encuentran vinculados al objetivo de desarrollo sostenible. Así sucede con la tasa sobre plásticos no reciclados y un mecanismo tributario sobre las emisiones de carbono, consistente en gravámenes a las importaciones de productos que requieran grandes cantidades de energía y que procedan de países con políticas poco exigentes ante la emergencia climática. El marco presupuestario fue aprobado por el PE el 16 de diciembre.

Cinco días antes el Consejo Europeo había aprobado elevar del 40 % al 55 % el objetivo mínimo de reducción de emisiones de GEI para 2030 con respecto a los niveles de 1990. Se trata de un objetivo vinculante para la UE que el Consejo Europeo insta a que se refleje en la Ley Europea del Clima, así como que el PE y el Consejo adopten rápidamente dicha ley. Como se ve, se amplía el tercero de los elementos que no lo había hecho aún, de modo que del inicialmente propuesto objetivo 40/27/27 en el marco en materia de clima y energía se ha pasado a objetivo 55/32/32,5, a lograr en 2030.

VI. Conclusiones

Resulta llamativo que aunque el proceso de integración europea se inició en el ámbito de la energía (Comunidad Europea del Carbón y del Acero y Comunidad Europea de la Energía Atómica), en cambio no se previó el establecimiento de una política energética europea en los Tratados constitutivos, al tratarse de un tema de interés estratégico para los Estados miembro.

Sin embargo, a partir de la década de 1990 y con más claridad ya en el siglo XXI, la UE ha impulsado una política energética que, además de asegurar el abastecimiento, tiene por objeto impulsar las energías renovables y la eficiencia energética, lo que la convierte en elemento fundamental en la lucha contra el cambio climático y para facilitar el logro del desarrollo sostenible.

El Tratado de Lisboa y la Estrategia Europa 2020 plasmaron dicha situación, evidenciando la implementación de una política integrada de energía y medio ambiente estrechamente vinculada a la acción climática. Por su parte el Marco clima y energía para 2030, que integra la Unión de la Energía, determinó el camino que en este ámbito seguirá la UE en el futuro inmediato, lo que se refleja en la adopción de los actos legislativos que conforman el paquete “energía limpia”. No obstante, la UE es consciente de que el ritmo de cumplimiento de los objetivos previstos para 2030 se está ralentizando, lo que puede impedir el logro de los que se han adoptado ya para 2050, referidos a la neutralidad climática y la finalización de la transición energética. A este respecto, el paso dado al aumentar el objetivo 40/27/27 a objetivo 55/32/32,5 demuestra que la UE tiene capacidad para adoptar y cumplir compromisos más ambiciosos.

Finalmente, si la pandemia lo permite y se desarrolla con normalidad, la Conferencia sobre el Futuro de Europa debe servir para reforzar la voluntad política europea –de la UE y de los estados miembros– de cumplir con los objetivos en materia de protección medioambiental, transición energética y lucha contra el cambio climático, en definitiva, de alcanzar el logro del desarrollo sostenible. Así, Conferencia debe constituir un espaldarazo al Pacto Verde Europeo como instrumento para cumplir plenamente en 2030 objetivos específicos fundamentales tales como la reducción de las emisiones de GEI en el 55 %, una cuota del 32 % de energías renovables en el consumo total de energía y un ahorro energético del 32,5 %. En todo caso, una mayor ambición por parte de la UE es posible, de modo que una nueva ampliación de dichos objetivos facilitará el logro del objetivo de neutralidad climática para 2050 y completar la transición energética.

ARTÍCULO 4:

EL PACTO VERDE EUROPEO Y LAS PROPUESTAS PARA SU DESARROLLO. ¿MAYOR AMBICIÓN DE LA UE PARA ALCANZAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE?

1. Introducción (p. 81)
2. Del Tratado de Lisboa al objetivo de neutralidad climática (p. 82)
3. La necesidad de una mayor ambición (p. 88)
4. El Pacto Verde Europeo (p. 92)
5. Las propuestas que desarrollan el Pacto Verde Europeo (p. 98)
6. Conclusiones (p. 107)

El Pacto Verde Europeo y las propuestas para su desarrollo. ¿Mayor ambición de la UE para alcanzar el desarrollo sostenible?

The European Green Deal and the proposals for its development. EU's greater ambition to achieve sustainable development?

ASIER GARCÍA LUPIOLA

Profesor Agregado (UPV-EHU) / Investigador en formación (UNED)

asier_garcialupiola@ehu.es



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.79.2022.80-114>

Resumen: El Tratado de Lisboa consagró una política integrada en materia de medio ambiente y energía, a la que se suma la acción climática. Durante la última década la Unión Europea ha avanzado significativamente hacia el desarrollo sostenible. Sin embargo, la recuperación económica tras la crisis global iniciada en 2008 ha ralentizado el ritmo de consecución de los objetivos específicos fijados en esta materia. Una nueva crisis, la derivada de la actual pandemia, parece haber espolcado a la Unión Europea para adoptar una postura más ambiciosa. El texto analiza si el Pacto Verde Europeo y las estrategias y planes que han comenzado a desarrollarlo materializan esa necesaria mayor ambición para alcanzar la sostenibilidad.

Palabras clave: Unión Europea, desarrollo sostenible, política medioambiental, política energética, acción climática, Pacto Verde Europeo.

Abstract: The Lisbon Treaty established an integrated policy on the environment, energy and climate action. During the last decade the European Union has made significant progress towards sustainable development. However, the economic recovery after the global crisis that began in 2008 has slowed down the rate of achievement of the specific objectives in this area. The new crisis arising from the current pandemic, seems to have pushed the European Union to adopt a more ambitious attitude. The text analyzes whether the European Green Deal and the strategies and plans that have begun to develop it materialize that necessary greater ambition to achieve sustainability.

Keywords: European Union, sustainable development, environmental policy, energy policy, climate action, European Green Deal.

1. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2019 la Comisión hizo pública su comunicación sobre el Pacto Verde Europeo y el Consejo Europeo encomendó al Consejo que trabajase a partir de dicho documento. Se trata de una propuesta que consiste en una hoja de ruta para lograr que la economía de la Unión Europea (UE) sea sostenible, transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades. En cierta manera se trata de un relevante punto y seguido al camino iniciado con el Tratado de Lisboa.

En efecto, el Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009, fortaleció el desarrollo sostenible como objetivo del proceso de integración europea, al consagrar una política integrada en materia de energía y medio ambiente, a la que se une la acción climática, que además, supone la integración en las demás políticas europeas de los aspectos medioambientales. Desde entonces, los diferentes planes, programas y estrategias europeos que han tratado de acercar el logro del desarrollo sostenible han supuesto una evolución que ha dado lugar al Pacto Verde Europeo. Su relevancia es tal que ha pasado a considerarse el fundamento de la salida a la crisis económica derivada de la pandemia generada por el COVID19.

El objetivo del presente texto es analizar de modo general el comienzo del desarrollo del Pacto Verde Europeo, estudiando las diferentes propuestas que recientemente se han presentado o que están ultimándose y que se encuentran directamente vinculadas con aquél. Ahora bien, previamente se realizará un breve repaso de los citados planes, programas y estrategias, así como normativa específica, adoptados durante la última década, al objeto de realizar una comprobación general del grado de cumplimiento de diferentes objetivos específicos asociados al desarrollo sostenible. Como se explicará, parece necesaria una mayor ambición por parte de la UE de cara al futuro inmediato. De este modo, al examinar tanto el propio Pacto Verde Europeo como las propuestas derivadas del mismo, podrá concluirse si la UE ha dado una respuesta que le permita continuar por una senda adecuada que le acerque al ansiado objetivo de desarrollo sostenible.

2. DEL TRATADO DE LISBOA AL OBJETIVO DE NEUTRALIDAD CLIMÁTICA

El Tratado de la UE (TUE) establece en su artículo 3 que la UE “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. La regulación específica de la política medioambiental se recoge en el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE). El Tratado de Lisboa mantuvo los objetivos específicos de la misma, a los que realizó una adición final referida al cambio climático, de manera que dichos objetivos consisten en (art. 191 TFUE): la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas internacionales destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático.

El hecho de que el desarrollo sostenible se constituya como objetivo de la UE supone que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible” (art. 11 TFUE). Ello requiere, por un lado, que los objetivos y principios medioambientales sean perseguidos y aplicados en las demás políticas de la UE del mismo modo que en la política de medio ambiente; y, por otro, que la normativa medioambiental debe entenderse de manera global, tomando en consideración todos los objetivos y principios en la legislación de esta materia¹. Ello es especialmente apreciable en la actualidad en lo que se refiere a la política energética europea, cuya regulación como política independiente fue instaurada por el Tratado^{de} Lisboa, si bien estrechamente vinculada a la política medioambiental. En efecto, los objetivos de la política energética europea quedan establecidos “atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente” (art. 194 TFUE). Además de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la seguridad de abastecimiento, así como de fomentar la

¹ Kulovesi, K., Morgera, E. y Muñoz, M. (2011): “Environmental integration and multi-faceted International dimensions of EU law: unpacking the EU’s 2009 climate and energy package”. *Common Market Law Review* (48), 834.

interconexión de las redes energéticas, se recoge como objetivo de la política europea de energía “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”, cuestiones que favorecen el logro del desarrollo sostenible.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE hacía público en 2010 su propuesta para salir de la crisis internacional que estalló en 2008 y preparar la economía europea de cara a la siguiente década: la *Estrategia Europa 2020*². Se basa en la búsqueda de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, en el que la vertiente sostenible consiste en fomentar una economía de bajo nivel de carbono y eficiente en términos de recursos. Entre los cinco objetivos fijados, en materia de clima y energía estableció el conocido como el objetivo 20/20/20. Consiste en lograr para 2020 la reducción del 20 % de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) con respecto a los niveles de 1990; aumentar al 20 % la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y disminuir el consumo de energía en un 20 % logrando una mayor eficiencia energética³.

En 2013 se aprobó el Séptimo Programa de Acción sobre Medio Ambiente (VII PMA)⁴. El Programa constató que ya no era posible seguir tratando al medio ambiente como algo ajeno a la economía, de modo que ésta debe ser transformada para obtener más valor con menos recursos y cambiar los modelos de consumo. Para ello, estableció “una estrategia medioambiental a largo plazo (...) fijando el rumbo hacia una economía verde y competitiva que salvaguardará los recursos naturales”⁵.

² Comisión Europea, comunicación de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final. En junio el Consejo Europeo aprobó la propuesta y la hizo suya. Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones, EUCO 13/10.

³ La Directiva 2012/27/UE de eficiencia energética determinó que dicho ahorro del 20 % equivale a que el consumo energético de la UE en 2020 no sea superior a 1.474 Mtep (millones de toneladas equivalentes a petróleo) en energía primaria o a 1.078 Mtep en energía final. Tomando como referencia el pico máximo de consumo de 2006, ello suponía una reducción del 15 % y el 11 % respectivamente. Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo (PE) y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética (DOUE L 315, del 14 de noviembre de 2012).

⁴ Decisión 1386/2013/UE del PE y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” (DOUE L 354/171, del 28 de diciembre de 2013).

⁵ Comisión Europea (2013), *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*, OPOCE, Luxemburgo, 15.

Como se ve, el programa trata de reforzar el impulso de actuaciones integradas en diferentes políticas y sectores, entre las que la energía es uno de los ámbitos principales⁶.

Entre los objetivos prioritarios del VII PMA destacan los que constituyeron propiamente los ámbitos temáticos del programa. El primero consiste en proteger el capital natural de la UE, lo que supone reforzar la defensa de la biodiversidad, actuar en lo que se refiere a la protección del suelo y de los recursos forestales, así como impulsar el uso sostenible de la tierra. El segundo, la transformación de la UE en una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos requiere, por un lado, la aplicación de las medidas para alcanzar el objetivo 20/20/20 y, por otro, transformar los residuos en recursos, apostando por la prevención, la reutilización y el reciclaje. El tercero consiste en la protección de los ciudadanos de la UE frente a los riesgos medioambientales, para lo que es necesario la reducción de la contaminación atmosférica y acústica.

En octubre de 2014 el Consejo Europeo aprobó el “Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030”⁷. El objetivo 20/20/20 para 2020 evolucionaba a objetivo 40/27/27 para 2030. En efecto, se fijó como objetivo vinculante para la UE, la reducción de las emisiones de GEI por lo menos en el 40 % para 2030 con respecto a 1990. También como objetivo vinculante, se estableció que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE en 2030 sea como mínimo del 27 %. Finalmente, se fijó un objetivo indicativo de mejora de la eficiencia energética al menos en el 27 % en 2030. Además, el Consejo Europeo calificó de capital importancia la realización de un mercado interior de la energía completamente conectado, para lo que estableció como objetivo una interconexión eléctrica del 15 % entre los países de la UE.

⁶ El VII PMA partía de las diferentes iniciativas analizadas, “apostando claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético distinto, y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía, energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc.”. Fernández de Gatta Sánchez, D. (2013): “El Séptimo Programa Ambiental de la UE, 2013-2020”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (41-42), 93.

⁷ Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14. Adoptaba la propuesta de la Comisión recogida en la comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

La UE lanzó en 2015 la estrategia para la Unión de la Energía⁸. El objetivo de la misma es ofrecer una energía segura, sostenible, competitiva y asequible, para lo que se desarrollan acciones en cinco dimensiones: seguridad energética, un mercado europeo de la energía plenamente integrado, la eficiencia energética, la descarbonización de la economía, y la investigación y la innovación en el ámbito energético. La interrelación entre todas ellas se aprecia en los factores clave para su desarrollo, que no son otros que una moderación en el consumo de la energía (mayor eficiencia y, por tanto, menor contaminación) y una apuesta evidente por las energías renovables (necesaria para la descarbonización de la economía).

Desde el estallido de la crisis en 2008, se venía evidenciando una tendencia descendente en el nivel de consumo en el conjunto de la UE, con un menor y más eficiente uso de recursos y materiales. Sin embargo, la recuperación económica podía revertir dicha tendencia, “eventualidad que debería servir de incentivo para acelerar el tránsito hacia una economía circular, en el que los recursos se mantengan durante el mayor tiempo posible y se generen pocos residuos”⁹. Con ese propósito, a finales de 2015 se presentaba el plan de acción europeo para poner en marcha un modelo económico circular, al objeto de “lograr una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”¹⁰. Las medidas clave adoptadas persiguen promover la reparabilidad, durabilidad, reciclabilidad y eficiencia energética de los productos; reducir a la mitad el desperdicio de alimentos para 2030; reducir los desechos marinos; impulsar la reciclabilidad y la biodegradabilidad de los plásticos. Entre los objetivos específicos a lograr en 2030 destacan el reciclado del 60 % de los residuos municipales y el 75 % de los residuos de envases, así como la reducción de la eliminación en vertedero a un máximo del 10 % de todos los residuos.

⁸ Comisión Europea, comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final. El Consejo Europeo adoptó el compromiso correspondiente en marzo. Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2015 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 11/15.

⁹ Pérez de las Heras, B. (2016): “La gestión eficiente de recursos en la Unión Europea: alcance e impacto de la normativa europea para una economía más sostenible y circular”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (55), 792.

¹⁰ Comisión Europea, comunicación de 2 de diciembre de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final, 2.

En el ámbito de la economía circular se había considerado necesaria por parte de la UE “la adopción de una codificación bastante más detallada y desarrollada, que abogue por una armonización verdadera de la política y que plantee objetivos cuantificables a corto plazo”¹¹. De este modo, a partir de mayo de 2018 se fueron adoptando los actos legislativos derivados del plan de economía circular¹².

En noviembre de 2016, la Comisión presentó “el más ambicioso conjunto de propuestas en materia de energía limpia y transición a la economía hipocarbónica”¹³. El conocido como *Paquete energía limpia* contiene una serie de medidas en materia de energías renovables que incluye también el aumento de la eficiencia energética¹⁴. Los actos que conforman el paquete legislativo se adoptaron a la par que el relativo al paquete economía circular, entre mayo de 2018 y junio de 2019¹⁵. Entre

¹¹ Molina del Pozo, C. F. (2021): “La economía circular: hacia el completo desarrollo del crecimiento sostenible en la Unión Europea”. En Souza Costa, B., Moreno Molina, J. A. y Correira da Silva, R. (coords.), *Desarrollo en Brasil, España y la Unión Europea: hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca, 144.

¹² El 30 de mayo de 2018 el PE y el Consejo adoptaron la Directiva (UE) 2018/851 sobre residuos, la Directiva (UE) 2018/850 relativa al vertido de residuos, la Directiva (UE) 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases y la Directiva (UE) 2018/849 relativa a los vehículos al final de su vida útil, a las pilas y a sus residuos, y a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (DOUE L 150, de 14 de junio de 2018). Los días 5 y 6 de junio de 2019 el PE y el Consejo adoptaron la Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DOUE L 155, de 12 de junio de 2019) y el Reglamento (UE) 2019/1009 sobre la puesta a disposición en el mercado de productos fertilizantes (DOUE L 170, de 25 de junio de 2019).

¹³ Fernández de Gatta Sánchez, D. (2017): “Unión Europea: inicio del debate sobre la transición energética”. En López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*. CIEMAT. Madrid, 59.

¹⁴ Comisión Europea, comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.

¹⁵ El 30 de mayo de 2018 el PE y el Consejo aprobaron la Directiva (UE) 2018/844 relativa a la eficiencia energética de los edificios (DOUE L 156, de 19 de junio de 2018). El 11 de diciembre de 2018 el PE y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2018/1998 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, la Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables, y la Directiva (UE) 2018/2002 relativa a la eficiencia energética (DOUE L 328, de 21 de diciembre de 2018). Finalmente, el PE y el Consejo adoptaron el 5 de junio de 2019 el Reglamento (UE) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad, la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los

los mismos destacan los tres que hicieron evolucionar el inicialmente propuesto objetivo 40/27/27 para 2030 a objetivo 40/32/32,5. Se trata, en primer lugar, de la Directiva sobre energías renovables que aumenta del 20 % al 32 % la cuota de energía procedente de fuentes renovables a alcanzar en el consumo final bruto de energía de la UE en 2030. En segundo lugar, el Reglamento sobre la gobernanza de la energía, que obliga a los Estados miembros a aprobar cada diez años planes nacionales integrados de energía y clima a partir de 2021, a fin de cumplir con los compromisos de la UE en materia de emisiones de GEI. Finalmente, la Directiva de eficiencia energética, que pretende eliminar las barreras que obstaculizan la eficiencia en el abastecimiento y el consumo, a fin de garantizar el aumento de la eficiencia energética a un mínimo del 32,5 % para 2030¹⁶.

Una vez aprobados los actos legislativos principales de los paquetes referidos, la Comisión Europea hizo pública a finales de 2018 su propuesta para desarrollar la transición a la energía limpia y para que las emisiones de GEI desaparezcan en Europa para 2050¹⁷. Entre los objetivos específicos destacan la reducción de las emisiones de GEI entre el 80 % y el 100 % y lograr que más del 80 % de la electricidad de la UE se produzca a partir de fuentes de energía renovable. Se trata de una propuesta para que la UE deje de lado los combustibles fósiles para 2050, logrando así una situación de neutralidad climática, al tiempo que refuerza de cara al futuro la práctica europea de incorporar el objetivo de desarrollo sostenible a todos los ámbitos, razón por la que “la visión de la Comisión para un futuro climáticamente neutro abarca prácticamente todas las políticas de la UE”¹⁸.

riesgos en el sector de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la UE para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (DOUE L 328, de 14 de junio de 2019).

¹⁶ La nueva Directiva de eficiencia energética determina que el ahorro energético del 32,5 % equivale a que el consumo de la UE en 2030 no sea superior a 1.273 Mtep en energía primaria o a 956 Mtep en energía final. Partiendo de nuevo del consumo máximo de 2006, supone una reducción del 26,5 % y el 20 % respectivamente.

¹⁷ Comisión Europea, comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.

¹⁸ Se pretende una transición hacia un planeta limpio que “sea socialmente justa y refuerce la competitividad de la economía (...) garantizando empleos de alta calidad y un crecimiento sostenible en Europa, permitiendo simultáneamente ayudar a resolver otros retos medioambientales, como la calidad del aire o la pérdida de biodiversidad”.

3. LA NECESIDAD DE UNA MAYOR AMBICIÓN

En marzo de 2019 la Comisión publicó un informe sobre la aplicación del plan de acción para la economía circular¹⁹. En el mismo destacó el valor añadido que están generando actividades circulares como la reparación, la reutilización o el reciclaje y el aumento del 6 % del empleo en las mismas con respecto a 2012. De cara a futuro, abogó por impulsar la modernización de la industria europea, tanto para consolidar su ventaja competitiva mundial como para conservar y restaurar el capital natural de la UE. Asimismo, propuso elaborar estrategias en sectores con un elevado impacto ambiental y potencial de circularidad como los equipos electrónicos, el transporte, la minería, los alimentos o los textiles, y reducir así la presión sobre los recursos naturales.

Un mes después, la Comisión publicó tres informes que mostraban el grado de cumplimiento del objetivo 20/20/20. En el primero²⁰, la Comisión consideró que la UE ya ha comenzado la transición hacia una energía limpia, subrayando que entre 1990 y 2017 las emisiones de GEI de la UE se redujeron en el 22 % mientras el PIB creció un 58 %, lo que demuestra que los impactos económicos totales son positivos a pesar de las importantes inversiones adicionales que requieren. En cuanto a las energías renovables²¹, subrayó que el porcentaje de éstas en el consumo bruto de energía en la UE alcanzó el 17,52 % en 2017, pero advertía de que el ritmo de aumento de la cuota se venía ralentizando desde 2014, por lo que se insta a los Estados miembros a que intensifiquen sus esfuerzos para desplegar fuentes de energía renovables en todos los sectores. Finalmente, con respecto a la eficiencia energética²², la

Comisión Europea, comunicado de prensa de 28 de noviembre de 2018, *La Comisión aboga por una Europa climáticamente neutra de aquí a 2050*, IP/18/6543.

¹⁹ Comisión Europea, documento del 4 de marzo de 2019, *Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular*, COM (2019) 190 final.

²⁰ Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía*, COM (2019) 175 final.

²¹ Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2019) 225 final.

²² Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva*, COM (2019) 224 final.

Comisión destacó que desde 2007 se había ido reduciendo el consumo de energía, pero subrayó que desde 2014 se apreciaba un aumento del consumo energético –cuya causa se achacó a las variaciones climáticas de 2015 y 2016– que puede impedir el logro del objetivo previsto, por lo que incide en la necesidad de intensificar los esfuerzos para aumentar la eficiencia energética.

Posiblemente no será hasta comienzos de 2022 cuando se puedan manejar los datos reales del grado de cumplimiento del objetivo 20/20/20. Debe tenerse presente que el contexto de pandemia ha alterado las expectativas y previsiones para 2020 y nos ha colocado en una situación de incertidumbre que se está alargando en el tiempo²³, por lo que resulta indispensable esperar a los datos definitivos. Los más recientes que pueden ser consultados confirman una buena línea general, si bien al mismo tiempo permiten comprobar que las dudas planteadas por la Comisión en los informes citados tienen su fundamento por la reducción del ritmo de cumplimiento en algunos de ellos.

En el caso de la reducción de emisiones de GEI el objetivo se ha logrado con margen. Los últimos datos, correspondientes a 2019²⁴, así lo reflejan, dado que la UE había reducido en el 28 % las emisiones de GEI con respecto a los niveles de 1990. Es cierto que la ralentización de la actividad económica derivada de la crisis económica internacional de 2008 tuvo su influencia, lo que a posteriori también pudo apreciarse en el hecho de que tras la superación de la misma, el ritmo de reducción de emisiones pasó a ser algo menor. De cara a futuro, además de aumentar dicho ritmo, deberá tenerse presente la ausencia del Reino Unido de las estadísticas, pues si nos atenemos al dato de la actual UE de 27 estados miembros, la reducción de emisiones en 2019 había sido del 25,9 %, lo que confirma que en esta materia los británicos han aportado muy positivamente (las emisiones de Reino Unido se redujeron en el 40,3 %). Por ello, si la UE quiere cumplir con sus compromisos con respecto del objetivo fijado en el Acuerdo de París (limitar la subida de la temperatura mundial a 1,5° C durante el siglo XXI), debe revisar y elevar sus objetivos para 2030, “no sólo para responder de forma justa y efectiva a

²³ A este respecto, vid. Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2020): “Energía, clima y coronavirus”, *Análisis del Real Instituto Elcano – ARI* (31).

²⁴ Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change/data/database (Greenhouse gas emissions).

sus compromisos internacionales, sino también para ser coherente con sus propios objetivos de neutralidad climática para 2050”²⁵.

En lo que se refiere al porcentaje de energías renovables en el consumo total de energía, el cumplimiento del objetivo es completamente factible. Si bien es cierto que los datos de 2019 sitúan el porcentaje en el 18,9 %, en este caso la salida del Reino Unido de la UE mejora la situación puesto que si se toma en consideración el dato de la actual UE de 27 estados miembros el porcentaje sube al 19,7 %²⁶. Además, algunos estados miembros se encuentran muy bien situados en el ámbito de consumo de energía proveniente de fuentes renovables, con porcentajes muy por encima de la media de la UE, como son los casos de Suecia (56,4 %), Finlandia (43 %), Letonia (41 %) o Dinamarca (37,2 %). Sería muy conveniente que los demás países, especialmente los que peores datos tienen, tratasen de seguir su ejemplo a la hora de intensificar sus esfuerzos en esta materia, al objeto de revertir la tendencia existente desde 2014 a la que se refería la Comisión en el informe arriba citado.

Precisamente, el aumento del consumo energético a partir de 2014 convierte el objetivo de eficiencia energética en el más complicado de cumplir. Resulta significativo que los datos de dicho año eran muy buenos, hasta el punto de que el objetivo para 2020 estaba por lograrse. Concretamente, el dato era francamente bueno para la reducción del consumo de energía primaria en comparación con el pico máximo de 2006, del 12,7 %, cerca del 15 % previsto para 2020; mientras que el objetivo específico de reducción de energía final se había cumplido. Sin embargo, los datos más recientes son reflejo del aumento de consumo que tuvo lugar entre 2014 y 2018, de modo que aunque en 2019 la tendencia viró de nuevo hacia la disminución del consumo, la situación no era tan buena como en 2014. Así, en el caso de la energía primaria, la reducción del consumo con respecto a 2006 era del 10,3 % y, en el caso de la energía final, tan sólo de un 5,8 %, cuando el objetivo es del 11 %²⁷.

²⁵ Pérez de las Heras, B. (2020): “La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París”. *Revista Española de Derecho Internacional* 72(2), 126.

²⁶ Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators).

²⁷ Los objetivos de reducción de consumo de energía, medidos en millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep), están establecidos para la UE de 28 estados miembros, por lo que al no tratarse de un porcentaje no puede considerarse tan fácilmente el efecto

Debe tenerse presente, además, que son varios los estados miembros que vienen aumentando su consumo de energía desde 2006: en lo que a energía primaria se refiere, Austria, Letonia, Chipre y, significativamente, Polonia; en cuanto a energía final, Eslovenia, Finlandia, Malta y, de nuevo, Estonia, Letonia, Chipre, así como de modo elevado otra vez, Polonia. Como se ve, la advertencia de la Comisión de intensificar los esfuerzos para aumentar la eficiencia energética se convierte en una necesidad evidente.

Esa doble percepción, de estar en el buen camino pero con un ritmo menor del debido, se aprecia también en otros datos al margen de los propios del marco en materia de clima y energía. Valga como ejemplo los referidos a la defensa del medio ambiente y la biodiversidad. Por un lado, el aumento de superficie protegida en la UE por aplicación del programa Natura 2000 es relevante. En lo que a superficie terrestre se refiere, desde 2011 se han añadido más de 23.000 km² a la red de áreas protegidas, lo que supone más del 3 % de ampliación y que actualmente el porcentaje de la superficie terrestre de la UE cubierta por el programa ascienda al 18 %. En cuanto a la superficie marina protegida, el aumento es espectacular, al pasar en el mismo plazo de 217.464 km² a 573.131 km², es decir, el 163,5 % más. Por el contrario, llama poderosamente la atención que el gasto en protección medioambiental con respecto al PIB haya disminuido, puesto que, aún habiendo de tenerse presente el contexto de crisis económica entre 2008 y 2014, la recuperación desde entonces hace difícil de entender que el dato en cuestión haya pasado del 2 % en 2010 al 1,9 % en 2019²⁸.

La misma idea se puede apreciar en la evaluación del VII PMA que la Comisión hizo pública en mayo de 2019²⁹. Se destacó positivamente

de la salida del Reino Unido. En el caso del consumo máximo de energía primaria, con un objetivo de 1.474 Mtep en 2020, los datos parciales a considerar son los siguientes: 1.731,1 Mtep en 2006; 1.511,8 Mtep en 2014; 1.552,8 Mtep en 2018; y 1.526,1 en 2019. En el caso del consumo máximo de energía final, con un objetivo de 1.078 Mtep en 2020, los datos parciales a considerar son los siguientes: 1.193,7 Mtep en 2006; 1.069,8 Mtep en 2014; 1.124,9 Mtep en 2018; y 1.117,7 en 2019. Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators).

²⁸ Todos los datos provienen de Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/environment/biodiversity. Los porcentajes son prácticamente idénticos en todos los casos tanto para la UE-28 como para la UE-27.

²⁹ Comisión Europea, informe de 15 de mayo de 2019, *Sobre la evaluación del VII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente*, COM (2019) 233 final.

que el programa ha facilitado una importante transformación en la formulación de las políticas, la de medio ambiente pero también las demás, que deben integrar los objetivos ambientales; y ello ha posibilitado un mayor reconocimiento con respecto al hecho de que la protección ambiental, los beneficios sociales y el crecimiento económico sostenible van de la mano. El programa ha mejorado la eficacia de la política medioambiental y ha ayudado a crear sinergias para aplicar actuaciones que han ahorrado costes y mejorado la eficiencia. La Comisión consideró que los objetivos prioritarios se estaban consiguiendo y que la visión para 2050 que contiene el programa sigue siendo válida pero, y aquí está la segunda vertiente, advertía de que se necesitarán ajustes a medida que surjan nuevos desafíos.

El informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente sobre el estado y perspectivas 2020 reflejaba de un modo más acusado esa doble percepción³⁰. Por un lado, resulta evidente que las políticas europeas en materia de medio ambiente, clima y energía, así como en todas las demás en lo que se refiere a la asunción y aplicación de los objetivos medioambientales, han supuesto relevantes avances y han aportado indudables beneficios para la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático. En cambio, por otro lado, el informe alerta de la grave situación de los ecosistemas europeos y de las amenazas ambientales que les acosan. En este sentido subraya la idea ya mencionada de que no será posible lograr el cumplimiento de todos los objetivos previstos para 2030 y 2050 con el actual ritmo de progreso, debiendo atenderse especialmente a ámbitos como la biodiversidad, uso de los recursos, impacto del cambio climático y los riesgos para la salud y el bienestar. Precisamente, las propuestas de mejora recogidas en el informe fueron en buena medida la base del Pacto Verde Europeo que presentaría poco después la Comisión.

4. EL PACTO VERDE EUROPEO

La Comisión surgida del Parlamento Europeo (PE) elegido en las elecciones de mayo de 2019 refleja la relevancia de la materia que analizamos. La propia Ursula Von Der Leyen, en el discurso que realizó

³⁰ Agencia Europea del Medio Ambiente (2019): *The European Environment. State and Outlook 2020*. OPOCE, Luxemburgo. Recuperado de <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>

ante el PE para su nombramiento como Presidenta de la Comisión, expresó que mantener el planeta saludable constituía el desafío más apremiante para la UE y que promovería en forma de ley los objetivos previstos en la propuesta para lograr una Europa climáticamente neutra en 2050³¹. Cuando en septiembre presentó ante el PE la nueva estructura de la Comisión, destacó la creación de una vicepresidencia ejecutiva –a cargo de Frans Timmermans– que debe gestionar la política de acción por el clima y poner en marcha una nueva estrategia de crecimiento para la UE basada en la sostenibilidad³².

En diciembre de 2019 se concretó dicha propuesta en el Pacto Verde Europeo (PVE)³³, una hoja de ruta para hacer que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades, y que ha sido considerado “el proyecto de política medioambiental más ambicioso de la historia europea”³⁴. El PVE es la estrategia para lograr una UE climáticamente neutra en 2050, si bien su proceso de implementación “auspicia un cambio sistémico en la economía y sociedad europea, que va más allá de la acción por el clima, para enmarcarse en el contexto del desarrollo sostenible”³⁵. El documento prevé actuaciones para impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación³⁶.

El PVE incide en todos los sectores de la economía, especialmente en aquellos más contaminantes, como el transporte, la energía, la

³¹ Comisión Europea, documento de 16 de julio de 2019, *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*, SPEECH/19/4230.

³² Comisión Europea, comunicado de prensa del 10 de septiembre de 2019, *La Comisión von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, IP/19/5542.

³³ Comisión Europea, comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo* COM (2019) 640 final.

³⁴ Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “El ambicioso Pacto Verde Europeo”. *Actualidad Jurídica Ambiental* (101), 81.

³⁵ Pérez de las Heras, B. (2020): “La Unión Europea...”, op. cit., 127.

³⁶ A destacar el hecho de que el Pacto Verde “utiliza como pilar la idea de sostenibilidad y economía circular unidas a la transición justa e integradora (...) cuyos costes y beneficios se distribuyan equitativamente entre los distintos grupos sociales, las industrias y las regiones y entre las generaciones presentes y futuras”. Álvarez Cuesta, H. (2020): “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”. *IUSLabor* (2), 80.

agricultura, la industria, la construcción, el sector textil y el químico. Siendo un elemento novedoso que puede impulsar notoriamente la transformación de la economía de la UE hacia un futuro sostenible, el PVE insiste en dos ideas fundamentales presentes hace décadas en el proceso de integración europea: por un lado, junto a la configuración de políticas profundamente transformadoras sigue siendo indispensable la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE; por otro, “además de las nuevas acciones de la UE, se considera que los estados miembros deben garantizar que la legislación y las políticas pertinentes para el despliegue del PVE se hagan cumplir y se apliquen de manera efectiva”³⁷.

Como analizaremos en el siguiente epígrafe, el desarrollo del PVE ya ha comenzado, siguiendo los fundamentos que determinaba el propio documento, que también especificaba los ámbitos concretos en los que es necesario actuar. Así, en materia de energía y clima el PVE refleja la necesaria mayor ambición para lograr la neutralidad climática en 2050. Por ello, se estableció la propuesta de elevar, como mínimo, al 50 % la reducción de las emisiones de GEI (con respecto a 1990), a concretar por medio de una Ley del Clima. En segundo lugar, el PVE apuesta por acelerar el proceso de descarbonización del sistema energético, intensificando la implantación de fuentes de energía renovable así como incrementando el nivel de eficiencia energética, lo que sigue siendo también una herramienta para la reducción de emisiones. Para ello, se propone impulsar el desarrollo de tecnologías e infraestructuras innovadoras, como las redes inteligentes, el almacenamiento de energía o la captura y almacenamiento del carbono. También vinculada a la acción climática, el PVE apuesta por la defensa de la biodiversidad, no en vano el calentamiento climático repercute en la pérdida de la misma. De este modo, propone continuar con la ampliación de las zonas protegidas por la red Natura 2000, recuperar los ecosistemas dañados e incluso aumentar la biodiversidad en las áreas urbanas, haciendo más ecológicas las ciudades europeas.

Otros ámbitos en los que incide el PVE son la industria y la movilidad. En cuanto a la primera, responsable aún del 20 % de las emisiones de GEI, se propone la adopción de una estrategia industrial

³⁷ Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión”. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. CIEMAT. Madrid, 45.

para acometer la transformación hacia una economía verde, así como de un nuevo plan de economía circular que actúe en los sectores que más intensamente utilizan los recursos, como el textil, la construcción, la electrónica, los plásticos y la transformación alimentaria. Con respecto al transporte, responsable del 25 % de las emisiones de GEI, se urge a adoptar una nueva estrategia de movilidad sostenible, que posibilite reducir las emisiones en un 90 % para 2050, contemplándose medidas como trasladar el 75 % del transporte europeo de mercancías por carretera a medios menos contaminantes como el ferrocarril o la navegación fluvial.

La ejecución de todo lo previsto en el PVE requerirá de grandes inversiones, que la Comisión enumeró en un nuevo documento, así como los instrumentos financieros disponibles para poner en marcha la hoja de ruta prevista³⁸. Teniendo en cuenta que, junto a las inversiones públicas nacionales, la principal herramienta financiera continuará siendo el presupuesto de la UE, la Comisión propuso ampliar del 20 % actual al 25 % el porcentaje del mismo destinado a integrar la dimensión climática en todos los programas europeos en el marco financiero plurianual 2021-2027. Sin embargo, el Consejo Europeo no pudo cerrar un acuerdo en torno a la concreción de un fondo para financiar la transición necesaria. Una vez más, quedaba patente que en esta materia la UE necesita voluntad política, incluso un cambio en el modo de pensar. Debe tenerse presente que la UE cuenta ya con un significativo marco jurídico adecuado al objetivo estratégico de una economía descarbonizada para 2050, pero sin embargo sufre una laguna en la financiación para su logro, “un fleco persistente, que aflora una y otra vez (...) y que es imputable no a la Comisión, sino a los estados miembros; se trata de la fiscalidad”³⁹. Al menos, el Consejo Europeo hizo suyo el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra para 2050, instando al Consejo y a la Comisión a poner en marcha los trabajos y las medidas legislativas necesarias para su logro⁴⁰.

³⁸ Comisión Europea, comunicación de 14 de enero de 2020, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible – Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo* COM (2020) 21 final.

³⁹ Galera Rodrigo, S. (2020): “Transición energética. 2019: un año de stand-by”. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. CIEMAT. Madrid, 843.

⁴⁰ Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2019 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 29/19.

En enero de 2020 la Comisión Europea presentó las ideas para dar forma a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, un foro abierto a la ciudadanía para debatir sobre los retos y prioridades de Europa. A este respecto, insistió en que la política europea debe ayudar a los ciudadanos y las empresas a beneficiarse de la transición verde (además de la digital) y garantizar que la UE sea una economía sostenible (además de justa y competitiva)⁴¹. La Comisión determinó que la Conferencia debe enmarcarse en torno a las principales ambiciones de la UE, siguiendo lo establecido en las prioridades políticas de la Comisión⁴² y la Agenda Estratégica del Consejo Europeo⁴³. Precisamente, la primera de las orientaciones políticas de la actual Comisión (2019-2024) es el PVE, mientras que una de las cuatro prioridades principales identificadas por el Consejo Europeo para los próximos años es la construcción de una Europa verde y climáticamente neutra (además de justa y social). De este modo, la Comisión citó como la primera de las ambiciones que contextualizan la Conferencia la lucha contra el cambio climático y los retos medioambientales⁴⁴.

La generalización de la pandemia provocada por el COVID19 a partir de marzo de 2020 retrasó la toma de decisiones, así como el inicio de la propia Conferencia sobre el Futuro de Europa, previsto para mayo y que finalmente ha comenzado un año más tarde. A este respecto, conviene tener presente el ejemplo que ofrece lo sucedido tras la crisis financiera de 2008, durante la que las emisiones contaminantes se redujeron volviendo a crecer a partir de la recuperación hasta el punto de dificultar el logro de los objetivos previstos para 2020. Se espera que la actual crisis y las medidas adoptadas para frenarla “hayan reducido (temporalmente) las emisiones de GEI entre un 4 % y un 7 % en 2020”⁴⁵, pero es necesario que los planes de recuperación para hacer frente a la pandemia impulsen la transformación hacia un modelo sostenible.

⁴¹ Comisión Europea, comunicación de 22 de enero de 2020, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, COM (2020) 27 final, 1.

⁴² Vonder Leyen, U. (2019): *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados – Mi agenda para Europa*. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

⁴³ Consejo Europeo de Bruselas de 20 de junio de 2019 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 9/19. El documento *Una nueva agenda estratégica para 2019-2024* se recoge en el anexo, 7-13.

⁴⁴ Comisión Europea, COM (2020) 27 final, *op. cit.*, 2.

⁴⁵ Lázaro Touza, L., y Escribano Francés, G. (2021): “Siete tendencias climáticas y energéticas a seguir en 2021”. *Análisis del Real Instituto Elcano – ARI* (7), 2.

Precisamente, “la aparición de la pandemia, lejos de alterar la formulación del PVE, ha reforzado su relevancia como parte sustancial del proceso de recuperación lanzado desde las instituciones comunitarias”⁴⁶, generalizándose en la UE la idea de que las medidas a adoptar para superar la crisis derivada de la pandemia debían seguir la vía propuesta en el PVE. Es más, en lugar de considerar dicha crisis como un obstáculo para desarrollar el PVE, debe ser vista como una oportunidad para su puesta en marcha⁴⁷; o, a la inversa, el PVE “tiene la oportunidad de incorporar las lecciones aprendidas de la pandemia del coronavirus, así como plantear respuestas estratégicas que contribuyan al cambio de modelo político, económico y social”, para liderar así la transición ecológica en Europa⁴⁸.

En este sentido, “alinear los esfuerzos de recuperación pospandemia con unos objetivos climáticos ambiciosos podría fomentar transformadoras soluciones a largo plazo, que apunten a la construcción de un nuevo modelo de sociedad justa, sostenible y descarbonizada”⁴⁹. Es cierto que la implementación del PVE “dependerá en parte del comportamiento del PIB, de las tasas de desempleo y los niveles de déficit y deuda de los Estados miembros”, pero la apuesta por su desarrollo brinda “la oportunidad de sentar las bases para la transformación del modelo de desarrollo de la UE”⁵⁰. Además, una vez puesto en marcha de manera adecuada, “el PVE podría convertirse en un referente para otros países y un ejemplo tangible de que alcanzar la neutralidad climática es técnicamente factible y económica y políticamente viable”⁵¹.

⁴⁶ Lasheras Merino, M. A. (2021): “Geopolítica del Pacto Verde: órdago de la UE”, *Energía y Geoestrategia* 2021, 111.

⁴⁷ Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2020): “Oil markets, energy transition, climate governance and COVID-19: the short, the medium and the long term”. *Real Instituto Elcano - Working Paper* (6), 16.

⁴⁸ Monge, C. (2020): “El Pacto Verde Europeo es la luz al final del túnel”. *Esglobal*, 29 de abril de 2020, <https://www.esglobal.org/el-pacto-verde-europeo-es-la-luz-al-final-del-tunel/>

⁴⁹ Villavicencio Calzadilla, P. (2020): “La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes”. *Revista catalana de Dret Ambiental* XI(2), 19.

⁵⁰ Lázaro Touza, L., Escribano Francés, G. y Crespi de Valldaura, V. (2020): “Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia”. *ICE Revista de Economía* (916), 171.

⁵¹ Pérez de las Heras, B. (2020): “La Unión Europea...”, *op. cit.*, 135.

Así, una mayoría de estados miembros reclamaron una salida "verde" de la crisis, apostando por mantener los compromisos europeos contra el cambio climático y fundamentando la vuelta al crecimiento económico en el impulso de las energías renovables, la aplicación de estándares ambientales y la adopción de medidas sectoriales que favorezcan la economía verde. En apoyo de la propuesta surgió la Alianza Europea para una Recuperación Verde (*Green Recovery Alliance*), un manifiesto con origen en el Parlamento Europeo⁵² y que fue firmado por representantes políticos, directivos empresariales, sindicatos y ONG, que piden que la UE supere esta recesión de la mano de la acción climática, con inversiones que respeten los principios ecológicos.

5. LAS PROPUESTAS QUE DESARROLLAN EL PACTO VERDE EUROPEO

La Comisión ha presentado diferentes propuestas para desarrollar y poner en marcha el contenido del PVE. En primer lugar, la Ley del Clima Europea⁵³, es decir, el acto legislativo fundamental para garantizar la neutralidad climática de aquí a 2050. La Comisión destacó que la UE ya ha comenzado a transformar la economía para lograr este objetivo, recordando nuevamente que ello ha traído beneficios económicos: mientras que las emisiones de GEI cayeron un 23 % entre 1990 y 2018, el PIB aumentó un 61 %. Sin embargo, la institución reconocía que los objetivos establecidos conducirán a una reducción del 60 % en las emisiones para 2050, por lo que es necesario realizar ajustes a lo largo del camino e identificar mayores compromisos si se quiere lograr la neutralidad climática para entonces. Por ello, se propuso un acto legislativo en forma de reglamento a fin de que la UE cambie su objetivo de reducción de emisiones de GEI para 2030 y lo fije en un mínimo del 50 %, preferiblemente del 55 %⁵⁴.

⁵² La iniciativa fue puesta en marcha por el eurodiputado Pascal Canfin. Comunicado de prensa de 14 de abril de 2020, *Launch of the European alliance for a Green Recovery*, www.politico.eu

⁵³ Comisión Europea, documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática* ("Ley del Clima Europea"), COM (2020) 80 final.

⁵⁴ Es de subrayar el recurso al reglamento para su regulación, pues de este modo "se garantiza la aplicabilidad directa de las disposiciones en toda la UE, se imponen requisitos a los Estados miembros para que contribuyan a la consecución del objetivo a largo plazo y se refuerza la aplicabilidad y eficacia de los mecanismos de control a lo largo de todo el proceso". García García, S. (2020): "Propuesta de Reglamento del

Mediante un enfoque flexible, la propuesta de reglamento establece un camino para lograr la neutralidad por etapas. Así, se estableció que a más tardar en septiembre de 2020 la Comisión debería revisar el objetivo de reducción de emisiones para 2030 en el porcentaje propuesto (entre el 50 % y el 55 %). En segundo lugar, con fecha tope de junio de 2021, la Comisión evaluará cómo modificar la legislación europea a aplicar para lograr dicho objetivo. La tercera etapa finaliza en 2030 con el cumplimiento del objetivo en cuestión, lo que determinará la hoja de ruta a seguir para llegar a la neutralidad climática en 2050. Durante todo el periodo, junto al esfuerzo para limitar las emisiones, deberá incidirse al mismo tiempo en la adaptación al cambio climático, en el sentido de que tanto la UE como los Estados miembros deberán garantizar un progreso continuo en el aumento de la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático.

Pocos días después de hacerlo con la Ley del Clima, la Comisión propuso un nuevo modelo de industria para Europa que, precisamente, facilite el camino hacia la neutralidad climática al reducir su huella de carbono, volviéndose más ecológica y circular al tiempo que más competitiva⁵⁵. En cierta manera, se trata de profundizar en el hecho de que “en la actualidad, las grandes empresas han comenzado a ser conscientes de la notable oportunidad que supone, en materia de eficiencia y mejora de los procesos productivos, la visión aportada por la economía circular”⁵⁶. Uno de los factores clave en este objetivo es brindar apoyo a las industrias para que avancen en el proceso de transición hacia la neutralidad climática. Se fomentarán las alianzas industriales como herramienta, entre las que destacan la alianza industrial por el hidrógeno y la alianza de la industria hipocarbónica, ambas de importancia clave para la transición energética. En el caso de las Pequeñas y Medianas Empresas, dado que el 25 % de ellas trabaja actualmente en el campo de los productos o servicios ecológicos, se promoverán innovaciones de vanguardia para lograr los objetivos del PVE.

Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el reglamento (UE) 2018/1999 (‘Ley Europea del Clima’). *Actualidad Jurídica Ambiental*, (100), 54.

⁵⁵ Comisión Europea, comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.

⁵⁶ Molina del Pozo, C. F. (2021): “La economía circular...”, op. cit., 144.

Prácticamente al mismo tiempo, se presentó el nuevo plan para la economía circular⁵⁷. Teniendo presente que el PVE es el programa para el crecimiento sostenible, el plan es uno de sus principales elementos pues pretende actuar a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos, reforzando la competitividad mientras se protege el medio ambiente, lo que debiera favorecer la adaptación de la economía europea a un futuro ecológico. Entre las medidas recogidas en el plan destacan las referidas al desarrollo de una política de productos sostenibles, que se centre en aquellos sectores que más recursos utilizan pero que tienen un elevado potencial de circularidad (electrónica, baterías, vehículos, envases y embalajes, plásticos, productos textiles, construcción y alimentos) y que garantice una menor producción de residuos.

En mayo la Comisión presentó la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030⁵⁸, con el fin de encaminar a Europa hacia la recuperación ecológica. De nuevo, la vinculación con la acción climática es evidente, no en vano, como subraya la Comisión, la pérdida de biodiversidad y la crisis climática son interdependientes de modo que si una se agrava la otra también lo hace. Por ello, para la mitigación de los efectos del cambio climático resulta esencial recuperar los bosques, los suelos y los humedales, así como crear espacios verdes en las ciudades. Limitar las actividades humanas no sostenibles resulta indispensable para frenar la pérdida de la biodiversidad, en especial la desaparición de multitud de especies animales y vegetales, e impulsar su recuperación; pero también para mantener un ecosistema sano y una naturaleza que aporta riqueza económica, pues la mitad del PIB mundial depende de la naturaleza. Finalmente, no debe olvidarse que “la pandemia está haciendo que aumente la concienciación acerca de los vínculos que existen entre nuestra propia salud y la salud de los ecosistemas”, así como respecto del “hecho de que el riesgo de aparición y propagación de enfermedades infecciosas aumenta a medida que destruimos la naturaleza”⁵⁹.

⁵⁷ Comisión Europea, comunicación de 11 de marzo de 2020, *Nuevo plan de acción para la economía circular*, COM (2020) 98 final.

⁵⁸ Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 “Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”*, COM (2020) 380 final.

⁵⁹ Sánchez Bravo, A. (2020): “Biodiversidad en Europa. Estrategia 2030”. En Sánchez Bravo, A. (editor), *De Sevilla a Filipeia: Estudios ambientales en homenaje al prof. Marcos Augusto Romero*. Punto Rojo Libros. Sevilla, 198.

La relevancia de la propuesta sobre biodiversidad se aprecia en los objetivos a lograr en 2030⁶⁰. Por un lado, los objetivos referidos a la protección de la naturaleza, como la creación de zonas protegidas en al menos el 30 % del suelo y de los mares de Europa, la recuperación específica de los bosques primarios y maduros remanentes, o la creación de corredores ecológicos como parte de una Red Transeuropea de Espacios Naturales. Por otro lado, los objetivos relativos a la restauración de la naturaleza, entre los que cabe destacar la recuperación de todos los ecosistemas terrestres y marinos europeos degradados, la extensión de la agricultura ecológica de manera que el 20 % de las tierras agrarias se cultiven orgánicamente, revertir el declive de los polinizadores, reducir el uso de pesticidas y fertilizantes en un 20 %, restaurar 25.000 km de ríos de caudal libre, o plantar 3.000 millones de árboles. La Comisión propuso desbloquear 20.000 millones de euros al año, procedentes de los fondos de la UE y de la financiación pública y privada, para inversiones en la red Natura 2000 y en infraestructura verde.

Junto a la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030, la Comisión presentó otra con la idea de que fuesen de la mano. Es la conocida como estrategia “de la granja a la mesa”, para aumentar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios⁶¹, lo que aportará beneficios ambientales, sanitarios y sociales, ofrecerá ventajas económicas y garantizará que la recuperación de la crisis sitúe a la UE en una senda sostenible. Los objetivos previstos en esta estrategia dejan muy a las claras su vinculación con la referida a la biodiversidad. Así, por ejemplo, la reducción de la huella medioambiental y climática del sistema alimentario europeo, lo que supone garantizar que la cadena alimentaria (producción, transporte, distribución, comercialización y consumo) tenga un impacto medioambiental neutro, así como preservar y restablecer los recursos terrestres, de agua dulce y marinos de los que depende el sistema alimentario. Lo mismo puede decirse del resto de objetivos, como garantizar la seguridad alimentaria frente al cambio climático y la pérdida de biodiversidad, estimular prácticas sostenibles por parte de las empresas del sector alimentario promoviendo modelos de negocio

⁶⁰ El Consejo de la UE hizo suya la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030 refrendando los objetivos previstos en la misma. Consejo de la UE, documento de 23 de octubre de 2020, *Conclusiones del Consejo – Biodiversidad, urge actuar*, 12210/20.

⁶¹ Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia “De la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final.

circulares, promover el consumo responsable de alimentos o reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.

En el ámbito energético debe mencionarse la Estrategia para la Integración del Sistema Energético⁶². La Comisión deja claro que la transformación del sistema energético es fundamental para cumplir con el PVE. En este sentido, la institución subraya que el futuro energético de la UE debe basarse en una cuota cada vez mayor de energías renovables distribuidas geográficamente, al tiempo que se mantiene un uso más eficiente de los recursos y se evita la contaminación y la pérdida de biodiversidad. Para ello, es necesario acelerar la integración del sistema energético y lograr así una economía climáticamente neutra que proteja la salud y el medio ambiente.

La integración del sistema energético supone la planificación y el funcionamiento coordinados del sistema energético en su conjunto, incluyendo múltiples vectores energéticos, infraestructuras y sectores de consumo, lo que posibilita ofrecer servicios energéticos con bajas emisiones de carbono, fiables y eficientes en el uso de los recursos, con el menor coste posible para la sociedad. Son tres los elementos interconectados los que comprende la estrategia: en primer lugar, un sistema energético más circular, centrado en la eficiencia energética, en el que se priorizan las opciones que requieren menor energía y se reutilizan los flujos de residuos inevitables con fines energéticos; en segundo lugar, una mayor electrificación directa de los sectores de uso final, basado en la producción de electricidad renovable; en tercer lugar, para cuando la electrificación directa no sea viable, el uso de combustibles renovables y con baja emisión de carbono⁶³.

Pocos días después, a mediados de julio de 2020, el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo político sobre el plan europeo para la recuperación para hacer frente a los daños económicos y sociales derivados de la pandemia de coronavirus, denominado *Next Generation*

⁶² Comisión Europea, comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*, COM (2020) 299 final.

⁶³ Como ejemplos se citan el uso de hidrógeno renovable en procesos industriales y en transporte pesado por carretera y ferrocarril, los combustibles sintéticos producidos a partir de electricidad renovable en los sectores de la aviación y el transporte marítimo, o la biomasa en los sectores en los que tiene el mayor valor añadido.

EU y el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027⁶⁴. El plan Next Generation EU está dotado de 750.000 millones de euros, que se suman a los 1.074.300 millones de euros del marco financiero plurianual. Más de un tercio del total, 373.900 millones, se destinan a recursos naturales y medio ambiente⁶⁵. Además de las contribuciones nacionales, se crean nuevos recursos propios de la UE que se encuentran vinculados al objetivo de desarrollo sostenible. Así sucede con la tasa sobre plásticos no reciclados y un mecanismo tributario sobre las emisiones de carbono, consistente en gravámenes a las importaciones de productos que requieran grandes cantidades de energía (como el cemento o el aluminio) y que procedan de países con políticas poco exigentes ante la emergencia climática. La Comisión ya se había pronunciado por la necesidad de nuevos recursos propios y propuso una hoja de ruta para su puesta en funcionamiento, entre los que destacan un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono o la revisión del régimen de comercio de los derechos de emisión y su posible ampliación al transporte aéreo y marítimo⁶⁶.

Previamente, en septiembre, la Comisión adoptó una evaluación del impacto en el conjunto de la UE de los planes nacionales de energía y clima de los estados miembros para el periodo 2021-2030⁶⁷. El documento presenta el impacto acumulativo de los diferentes elementos previstos en los planes nacionales, a saber, las energías renovables, la eficiencia energética, la reducción de las emisiones de GEI, el mercado energético interno de la UE y las previsiones de investigación e innovación. La evaluación muestra la línea general de lo analizado en el

⁶⁴ Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 17 a 21 de julio de 2020 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 10/20.

⁶⁵ Comisión Europea, *Plan de recuperación para Europa*, accesible en https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

⁶⁶ Comisión Europea, comunicado de prensa de 10 de noviembre de 2020, *Presupuesto de la UE: la Comisión Europea se congratula del acuerdo alcanzado sobre un paquete de 1,8 billones de euros para ayudar a construir una Europa más ecológica, más digital y más resiliente*, IP/20/2073.

⁶⁷ Comisión Europea, comunicación de 17 de septiembre de 2020, *Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima. Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante una planificación integrada en materia de energía y clima*, COM (2020) 564 final. Se trata de los planes que, según el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, deben establecer los Estados miembros cada diez años, comenzando con el periodo 2021-2030.

apartado anterior, si bien con una mejora en los dos primeros elementos y una preocupante tendencia en el tercero. En efecto, la UE ya está en camino de superar su objetivo de reducción de emisiones de GEI para 2030 del 40 %, lo que permite a la Comisión considerar factible el aumento del objetivo. Para las energías renovables, se estima que el compromiso combinado de los estados miembros está por encima del objetivo de energía renovable de al menos el 32 %. En lo que respecta a la eficiencia energética, aunque se aprecia un aumento del nivel de ambición de los países con respecto a las propuestas iniciales, el impacto acumulativo de los diferentes planes nacionales sigue estando por debajo del objetivo de eficiencia energética del 32,5 %.

Al mismo tiempo que lo hizo con la evaluación de los planes nacionales de energía y clima, la Comisión presentó una propuesta específica para facilitar la adopción de la Ley del Clima y posibilitar su objetivo de elevar del 40 % al 55 % el objetivo mínimo de reducción de emisiones de GEI para 2030 con respecto a los niveles de 1990⁶⁸. La Comisión insistía en que este nuevo objetivo puede acelerar la transición a las energías limpias pero también puede, en el contexto de la necesaria recuperación tras la pandemia, impulsar el crecimiento económico, posibilitando a la UE modernizar el sector de las tecnologías limpias y obtener una ventaja competitiva en los mercados internacionales. Una vez más, las herramientas más importantes para reducir las emisiones de GEI son la generalización de las energías renovables, la eficiencia energética, la electrificación y la integración del sistema energético, que proporcionarán la necesaria transformación, especialmente en los sectores industrial, del transporte y de la construcción.

El Consejo Europeo hizo suya a final de año la propuesta de la Comisión, quedando aprobado así el aumento de reducción de emisiones para 2050⁶⁹. Se trata de un objetivo vinculante para la UE que el Consejo Europeo insta a que se refleje en la Ley Europea del Clima, así como que el PE y el Consejo adopten rápidamente dicha ley. En la línea de lo expuesto por la Comisión, la intensificación de la ambición climática europea tiene por objetivo impulsar el crecimiento económico sostenible, crear empleo, generar beneficios en materia de salud y medio ambiente

⁶⁸ Comisión Europea, comunicación de 17 de septiembre de 2020, *Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos*, COM (2020) 562 final.

⁶⁹ Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 22/20.

para los ciudadanos de la UE, y contribuir a la competitividad de la economía de la UE por medio de la innovación en tecnologías ecológicas. Sobre el papel, vuelve a quedar subrayada la estrecha unión entre protección medioambiental, política energética y acción climática y que la misma constituye el elemento fundamental para el logro del desarrollo sostenible en la UE.

Ya en 2021 el PE y el Consejo alcanzaron el acuerdo sobre la Ley del Clima⁷⁰ y consagraron la ampliación del tercero de los objetivos en materia de clima y energía que no lo había hecho aún⁷¹. La evolución del inicialmente propuesto objetivo 40/27/27 para 2030 a objetivo 55/32/32,5 ha tenido lugar entre el momento en que se hizo pública la propuesta del marco y el comienzo del periodo en que debe desarrollarse (2021-2030) y para el que los estados debían publicar sus planes nacionales, lo que demuestra que la UE puede ampliar sus compromisos teóricos en función de sus capacidades reales. Además, dicho objetivo deberá cumplirse por parte de la UE-27, por tanto, sin el Reino Unido, país que en el caso de la reducción de emisiones y la eficiencia energética aportaba significativamente (no tanto en lo que se refiere a la cuota de energías renovables), lo que supone esfuerzos adicionales para la UE. En todo caso, son esfuerzos factibles dadas las capacidades de la UE, como los requeridos para poner en marcha el PVE y cumplir con todos los objetivos específicos que se están determinando, lo que reforzará la lucha contra el cambio climático, la transición energética y una recuperación económica más sostenible. Si se impulsa y acelera el cumplimiento del PVE, “sus efectos positivos sobre la actividad pueden hacerse sentir a corto plazo, pero también prolongarse en el futuro con un cambio del modelo energético europeo”⁷².

Precisamente, con el objetivo de reforzar la lucha contra el cambio climático, la Comisión presentó la nueva Estrategia de adaptación al

⁷⁰ Consejo de la UE, comunicado de prensa de 21 de abril de 2021, *Ley Europea del Clima: el Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo provisional*, 300/21.

⁷¹ En el acuerdo se incluye la creación de un consejo consultivo que, además de proporcionar asesoramiento científico, elaborará informes sobre las medidas adoptadas por la UE, así como un mandato para que la Comisión proponga un objetivo climático intermedio para 2040 al objeto de que la UE se esfuerce por conseguir emisiones negativas en 2050.

⁷² Lázaro Touza, L., Escribano Francés, G. y Crespi de Valldaura, V. (2020): “Transición energética...”, op. cit., 181.

cambio climático⁷³. Por medio de la misma se pretende acelerar el proceso de adaptación a los efectos inevitables provocados por el cambio climático, reforzando la resiliencia y aplicando soluciones basadas en la naturaleza. Se trata de una estrategia que “se inserta en la hoja de ruta fijada en el Pacto Verde y se conecta con los compromisos internacionales que (la UE) ha asumido en materia climática”⁷⁴.

Para finalizar, resulta conveniente hacer mención a la propuesta de la Comisión en torno al Octavo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (VIII PMA)⁷⁵. La propuesta está estrechamente vinculada al PVE y establece los objetivos concretos y las condiciones necesarias para progresar en los avances que la UE viene realizando en materia de desarrollo sostenible⁷⁶. El documento es la base a partir de la que en marzo de 2021 el Consejo y el PE iniciaron las negociaciones correspondientes para definir el acto legislativo que lo apruebe⁷⁷.

El VIII PMA tiene por objeto acelerar la transición ecológica de manera justa e inclusiva. El nuevo programa propuesto establece seis objetivos prioritarios temáticos: reducción irreversible y progresiva de las emisiones de GEI con el fin específico de lograr el objetivo para 2030 (reducción del 55 %) y la neutralidad climática para 2050; aumento de la capacidad de adaptación y la reducción de vulnerabilidad al cambio climático; aceleramiento hacia una economía circular; consecución del objetivo cero en materia de contaminación sin sustancias tóxicas en aire, agua y suelo; la protección, conservación y recuperación de la biodiversidad; reducción de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo, en particular

⁷³ Comisión Europea, comunicación del 24 de febrero de 2021, *Forjar una Europa resiliente al cambio climático – La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, COM (2021) 82 final.

⁷⁴ Giles Carnero, R. (2021), “La nueva Estrategia de la Unión Europea sobre adaptación al cambio climático”, *Euskonews & Media* (761), 19 de mayo de 2021, www.euskonews.eus

⁷⁵ Comisión Europea, documento de 14 de octubre de 2020, *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030*, COM (2020) 652 final.

⁷⁶ Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “El Octavo Programa Ambiental de la Unión Europea: la propuesta de decisión de 14 de octubre de 2020 (1)”. *La Ley Unión Europea* (87), 1.

⁷⁷ Consejo de la UE, comunicado de prensa de 17 de marzo de 2021, *VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente: los Estados miembros están preparados para iniciar las negociaciones con el Parlamento*, 198/21.

en los ámbitos de la energía, la industria, la construcción, la movilidad y el sistema alimentario.

A la par que se escriben estas líneas, la Comisión ha hecho público un nuevo paquete legislativo, conocido como *Fit for 55*⁷⁸, al objeto de cumplir con lo recogido en el PVE, reduciendo las emisiones de GEI en el 55 % para 2030 y logrando la neutralidad climática en 2050. La propuesta recoge modificaciones en normas vigentes, entre las que destaca la referida a las directivas sobre energías renovables (ampliándose al 40 % el objetivo de energía procedente de fuentes renovables) y sobre eficiencia energética (duplicando la obligación de ahorro energético anual para los estados miembros), así como nuevos actos, como los referidos a combustibles sostenibles en transporte aéreo y marítimo o a una nueva estrategia forestal (para preservar la biodiversidad y ampliar la extensión de los bosques). Es una muestra más de que la UE adopta una posición más ambiciosa para el logro del desarrollo sostenible, tal y como se concluye del análisis que se recoge en el presente texto.

6. CONCLUSIONES

Tras la superación de la crisis económica de 2008 y la recuperación consolidada a partir de 2014, la UE ha sido capaz de reconocer que la vuelta a ritmos de crecimiento considerables ha supuesto al mismo tiempo una ralentización de los ritmos de cumplimiento de los objetivos en materia de medio ambiente, energía y clima, y que, por ello, resulta indispensable aumentar la ambición en lo que al cumplimiento de todos ellos se refiere.

La mayor evidencia de que la UE ha aceptado el reto de ser más ambiciosa en la consecución del desarrollo sostenible es la adopción del Pacto Verde Europeo y de las estrategias y planes que lo desarrollan. Pudiera pensarse que esa mayor ambición plasmada en el PVE es básicamente una declaración de intenciones. Sin embargo, las propuestas presentadas para su desarrollo establecen las bases y los fundamentos de las acciones y actuaciones específicas que deben ir definiéndose y aplicándose, encontrándose entre las mismas actos legislativos que serán de obligado cumplimiento por los estados miembros. El caso de la Ley

⁷⁸ Comisión Europea, comunicación de 14 de julio de 2021, '*Fit for 55*': *delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality*, COM (2021) 550 final.

Europea del Clima es revelador. Aún así, debe tenerse presente que el desarrollo de los acontecimientos puede suponer que los objetivos queden un tanto debilitados o incluso obsoletos, o que como ya ha sucedido anteriormente el ritmo para su consecución no sea el adecuado. En ese supuesto, habrá que ver si la UE mantiene la actitud de mostrarse aún más ambiciosa. Lo sucedido durante este último año y medio, en plena pandemia, posibilita mostrarse moderadamente optimista.

En todo caso, el contexto inmediato, en referencia a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, debe servir para reforzar la voluntad política europea –de la UE y de los estados miembros– de cumplir con los objetivos en materia de protección medioambiental, transición energética y lucha contra el cambio climático, en definitiva, de alcanzar el logro del desarrollo sostenible. Dejando de lado toda actitud de complacencia, se trataría de insistir en la toma de conciencia de la necesidad de establecer objetivos acordes a las capacidades reales de la UE y de desarrollar las políticas y acciones necesarias para su consecución. Por expresarlo de manera concreta, la Conferencia debe constituir un espaldarazo al Pacto Verde Europeo como instrumento para cumplir plenamente en 2030 objetivos específicos fundamentales tales como la reducción de las emisiones de GEI en el 55 %, una cuota de al menos el 40 % de energías renovables en el consumo total de energía, un ahorro energético de al menos el 32,5 %, la protección del 30 % del suelo y de los mares o el reciclado del 60 % de los residuos municipales y del 75 % de los residuos de envases.

Además, en todo caso, se trataría de compromisos mínimos, es decir, de objetivos ampliables en función del grado de cumplimiento y de las mencionadas capacidades, pues su ampliación facilitará el logro del objetivo de neutralidad climática para 2050, fin último que posibilitará por lo que supone (fomento de las fuentes de energía renovable y de la eficiencia energética) la puesta en marcha de una economía verde respetuosa con el medio ambiente, es decir, el desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Europea del Medio Ambiente (2019), *The European Environment. State and Outlook 2020*, Luxemburgo, OPOUE. Recuperado de <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>

- Álvarez Cuesta, H. (2020): “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”. *IUSLabor* (2), 74-100.
- Comisión Europea, comunicación de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final.
- Comisión Europea (2013), *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*, OPOCE, Luxemburgo.
- Comisión Europea, comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM (2014) 15 final.
- Comisión Europea, comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final.
- Comisión Europea, comunicación de 2 de diciembre de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final.
- Comisión Europea, comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.
- Comisión Europea, comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.
- Comisión Europea, comunicado de prensa de 28 de noviembre de 2018, *La Comisión aboga por una Europa climáticamente neutra de aquí a 2050*, IP/18/6543.
- Comisión Europea, documento del 4 de marzo de 2019, *Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular*, COM (2019) 190 final.
- Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía*, COM (2019) 175 final.
- Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2019) 225 final.

- Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva*, COM (2019) 224 final.
- Comisión Europea, informe de 15 de mayo de 2019, *Sobre la evaluación del VII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente*, COM (2019) 233 final.
- Comisión Europea, documento de 16 de julio de 2019, *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*, SPEECH/19/4230.
- Comisión Europea, comunicado de prensa del 10 de septiembre de 2019, *La Comisión von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, IP/19/5542.
- Comisión Europea, comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo* COM (2019) 640 final.
- Comisión Europea, comunicación de 14 de enero de 2020, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible – Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo* COM (2020) 21 final.
- Comisión Europea, comunicación de 22 de enero de 2020, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, COM (2020) 27 final.
- Comisión Europea, documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (“Ley del Clima Europea”)* COM (2020) 80 final.
- Comisión Europea, comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.
- Comisión Europea, comunicación de 11 de marzo de 2020, *Nuevo plan de acción para la economía circular*, COM (2020) 98 final.

Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 “Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”*, COM (2020) 380 final.

Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia “De la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final.

Comisión Europea, comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*, COM (2020) 299 final.

Comisión Europea, comunicación de 17 de septiembre de 2020, *Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima. Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante una planificación integrada en materia de energía y clima*. COM (2020) 564 final.

Comisión Europea, comunicación de 17 de septiembre de 2020, *Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos*, COM (2020) 562 final.

Comisión Europea, documento de 14 de octubre de 2020, *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030*, COM (2020) 652 final.

Comisión Europea, comunicado de prensa de 10 de noviembre de 2020, *Presupuesto de la UE: la Comisión Europea se congratula del acuerdo alcanzado sobre un paquete de 1,8 billones de euros para ayudar a construir una Europa más ecológica, más digital y más resiliente*, IP/20/2073.

Comisión Europea, comunicación del 24 de febrero de 2021, *Forjar una Europa resiliente al cambio climático – La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, COM (2021) 82 final.

Comisión Europea, comunicación de 14 de julio de 2021, *‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality*, COM (2021) 550 final.

- Consejo de la UE, comunicado de prensa de 17 de marzo de 2021, *VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente: los Estados miembros están preparados para iniciar las negociaciones con el Parlamento*, 198/21.
- Consejo de la UE, comunicado de prensa de 21 de abril de 2021, *Ley Europea del Clima: el Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo provisional*, 300/21.
- Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2020): “Oil markets, energy transition, climate governance and COVID-19: the short, the medium and the long term”. *Real Instituto Elcano-Working Paper*, (6).
- Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2020): “Energía, clima y coronavirus”, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI*, (31).
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2013): “El Séptimo Programa Ambiental de la UE, 2013-2020”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (41-42), 71-121.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2017): “Unión Europea: inicio del debate sobre la transición energética”. En López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*. CIEMAT. Madrid, 45-83.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “El ambicioso Pacto Verde Europeo”. *Actualidad Jurídica Ambiental* (101), 78-109.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión”. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. CIEMAT. Madrid, 41-86.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “El Octavo Programa Ambiental de la Unión Europea: la propuesta de decisión de 14 de octubre de 2020 (1)”. *La Ley Unión Europea* (87).
- Galera Rodrigo, S. (2020): “Transición energética. 2019: un año de stand-by”. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. CIEMAT. Madrid, 840-852.
- García García, S. (2020): “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la

- neutralidad climática y se modifica el reglamento (UE) 2018/1999 ('Ley Europea del Clima'). *Actualidad Jurídica Ambiental* (100), 54-56.
- Giles Carnero, R. (2021): "La nueva Estrategia de la Unión Europea sobre adaptación al cambio climático". *Euskonews & Media* (761), 19 de mayo de 2021, www.euskonews.eus
- Kulovesi, K., Morgera, E. y Muñoz, M. (2011): "Environmental integration and multi-faceted International dimensions of EU law: unpacking the EU's 2009 climate and energy package". *Common Market Law Review* (48), 829-891.
- Lasheras Merino, M. A. (2021): "Geopolítica del Pacto Verde: órdago de la UE". *Energía y Geoestrategia 2021*, 111-190.
- Lázaro Touza, L., y Escribano Francés, G. (2021): "Siete tendencias climáticas y energéticas a seguir en 2021". *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI*, (7).
- Lázaro Touza, L., Escribano Francés, G. y Crespi de Valldaura, V. (2020): "Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia". *ICE Revista de Economía* (916), 165-183.
- Molina del Pozo, C. F. (2021): "La economía circular: hacia el completo desarrollo del crecimiento sostenible en la Unión Europea". En Souza Costa, B., Moreno Molina, J. A. y Correira da Silva, R. (coords.), *Desarrollo en Brasil, España y la Unión Europea: hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca, 135-146.
- Monge, C. (2020): "El Pacto Verde Europeo es la luz al final del túnel". *Esglobal*, 29 de abril de 2020, <https://www.esglobal.org/el-pacto-verde-europeo-es-la-luz-al-final-del-tunel/>
- Pérez de las Heras, B. (2016): "La gestión eficiente de recursos en la Unión Europea: alcance e impacto de la normativa europea para una economía más sostenible y circular". *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (55), 781-817.
- Pérez de las Heras, B. (2020): "La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París". *Revista Española de Derecho Internacional* 72(2), 117-141.

- Sánchez Bravo, A. (2020): “Biodiversidad en Europa. Estrategia 2030”. En Sánchez Bravo, A. (editor), *De Sevilla a Filipeia: Estudios ambientales en homenaje al prof. Marcos Augusto Romero*. Punto Rojo Libros. Sevilla, 167-206.
- Villavicencio Calzadilla, P. (2020): “La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes”. *Revista catalana de Dret Ambiental* XI(2), 1-27.
- Vonder Leyen, U. (2019): *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados – Mi agenda para Europa*. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

ARTÍCULO 5:

LA CRECIENTE RELEVANCIA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS ESTRATEGIAS GLOBALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Introducción (p. 78)

1. La Estrategia de Lisboa (p. 79)

1.1. Antecedentes (p. 79)

1.2. La Estrategia de Lisboa y el Consejo Europeo de Gotemburgo (p. 81)

1.3. La revisión de la estrategia y el Tratado de Lisboa (p. 84)

2. La Estrategia Europa 2020 (p. 89)

2.1. El desarrollo sostenible en la Estrategia Europa 2020 (p. 89)

2.2. La sostenibilidad como vía para superar la crisis (p. 92)

2.3. El séptimo PMA y el marco clima y energía para 2030 (p. 95)

3. El Pacto Verde Europeo (p. 99)

3.1. Visión general (p. 99)

3.2. Más sostenibilidad para superar la nueva crisis (p. 102)

3.3. Ley del Clima, octavo PMA y paquete Objetivo 55 (p. 105)

Conclusiones (p. 108)

LA CRECIENTE RELEVANCIA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS ESTRATEGIAS GLOBALES DE LA UNIÓN EUROPEA

THE GROWING IMPORTANCE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION'S GLOBAL STRATEGIES

Asier García Lupiola*

RESUMEN: En lo que llevamos de siglo XXI la Unión Europea ha adoptado tres estrategias globales sobre crecimiento y desarrollo: la Estrategia de Lisboa, la Estrategia Europa 2020 y el Pacto Verde Europeo. Son planes generales para la coordinación de las acciones y políticas en los ámbitos económico, social y de empleo. El presente trabajo analiza la progresiva y creciente importancia que ha ido adquiriendo el desarrollo sostenible en cada una de dichas estrategias. Como se comprobará, inicialmente la sostenibilidad es tratada como una cuestión relevante pero accesorio en la Estrategia de Lisboa, pasa a ser un pilar determinante de la Estrategia Europa 2020 y con el Pacto Verde Europeo se consolida como principio que fundamenta de modo general el futuro inmediato del proceso de integración europea.

PALABRAS CLAVE: Estrategias globales de la UE; desarrollo sostenible; crecimiento económico; políticas europeas.

* Profesor Agregado de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU) e investigador en formación de la UNED. Correo-e: asier.garcialupiola@ehu.eus. ORCID ID: 0000-0003-0521-3147.

El presente trabajo no ha contado con ninguna financiación directa o indirecta procedente de entidad alguna, pública o privada, con o sin ánimo de lucro.

ABSTRACT: So far in the 21st century, the European Union has adopted three global strategies on growth and development: the Lisbon Strategy, the Europe 2020 Strategy, and the European Green Deal. They are general plans for the coordination of actions and policies in the economic, social and employment fields. This paper analyses the progressive and growing importance that sustainable development has acquired in each of these strategies. As will be seen, initially sustainability is treated as a relevant but incidental issue in the Lisbon Strategy, it becomes a determining pillar of the Europe 2020 Strategy and with the European Green Deal it is consolidated as a principle that generally bases the immediate future of the European integration process.

KEYWORDS: General EU strategies; sustainable development; economic growth; European policies.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.— 1. LA ESTRATEGIA DE LISBOA: 1.1. Antecedentes. 1.2. La Estrategia de Lisboa y el Consejo Europeo de Gotemburgo. 1.3. La revisión de la estrategia y el Tratado de Lisboa.— 2. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020: 2.1. El desarrollo sostenible en la Estrategia Europa 2020. 2.2. La sostenibilidad como vía para superar la crisis. 2.3. El séptimo PMA y el marco clima y energía para 2030.— 3. EL PACTO VERDE EUROPEO. 3.1. Visión general. 3.2. Más sostenibilidad para superar la nueva crisis. 3.3. Ley del Clima, octavo PMA y paquete Objetivo 55.— CONCLUSIONES.— FUENTES CITADAS.

INTRODUCCIÓN

La normativa fundamental de la Unión Europea (UE) vigente en la actualidad establece el desarrollo sostenible como objetivo del proceso de integración europea. Lo hace en el número 3 del artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) cuando, con respecto al mercado interior, afirma que la UE obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa y que el mismo se basa en tres elementos: un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. El número 5 del mismo precepto añade que en sus relaciones con el resto del mundo, la UE contribuirá al desarrollo sostenible del planeta.

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no recogieron ninguna disposición al respecto y los primeros pasos en el ámbito de la protección medioambiental se realizaron con la puesta en marcha de los Programas de Acción sobre Medio Ambiente (PMA) en la década de 1970. El tercero de ellos, aprobado en 1983, identificó la protección del medio ambiente como objetivo general del conjunto de las políticas comunitarias. Este relevante avance fue incorporado al derecho primario europeo por el Acta Única Europea (AUE) de 1986, que instauró la política común de medio ambiente. Ahora bien, fue el Tratado de Maastricht de 1992 el que incorporó el desarrollo sostenible a los objetivos del proceso de integración europea, novedad que consolidó el Tratado de Ámsterdam de 1997.

A partir de entonces, el desarrollo sostenible va a ser un elemento importante en las tres estrategias globales adoptadas en la UE: la *Estrategia de Lisboa* del año 2000, la *Estrategia Europa 2020* adoptada en 2010 y el *Pacto Verde Europeo*, que se encuentra en marcha desde 2020. Se trata de planes generales de acción y desarrollo económico para la correspondiente siguiente década, que sirven de referencia para la coordinación de las políticas económicas, sociales y de empleo en el conjunto de la UE y los Estados miembros. Una visión general de las tres estrategias permite apreciar una nota característica muy llamativa consistente en el aumento progresivo de la presencia y relevancia del desarrollo sostenible en cada una de ellas, así como, consecuentemente, en las diferentes acciones que las instituciones de la UE proponen y adoptan para su puesta en marcha y ejecución.

Precisamente, el análisis de la creciente importancia que ha ido adquiriendo la sostenibilidad en las citadas estrategias globales de la UE constituye el objetivo del presente trabajo. El estudio se realiza teniendo presente las prioridades y objetivos contenidos en cada una de las mismas, así como analizando su puesta en marcha en lo que se refiere a los diferentes programas, planes y estrategias sectoriales propuestos y aprobados para su desarrollo, que a su vez determinaron el camino que seguirían los actos legislativos adoptados en la materia correspondiente. Como se comprobará, el desarrollo sostenible ha pasado de ser una cuestión relevante pero accesorio a constituir el fundamento del proceso de integración europea. Por un lado, ha impulsado y consolidado una política integrada en materia de medio ambiente, clima y energía como uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico de la UE. Por otro, ha generado un nexo entre la mayoría de las políticas de la UE, generalizando la necesidad de impulsar la sostenibilidad en todos los ámbitos.

1. LA ESTRATEGIA DE LISBOA

1.1. Antecedentes

Como se ha dicho, el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, introdujo el desarrollo sostenible entre los objetivos del proceso de integración europea¹. Concretamente, lo hizo por medio del nuevo TUE, que establecía la promoción de “un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el estableci-

¹ Por desarrollo sostenible se entiende aquel desarrollo que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, tal y como fue definido en el seno de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

miento de una unión económica y monetaria” (art. B TUE, Maastricht), en el que la referencia a la sostenibilidad del progreso buscado fue completamente novedosa. Dicha referencia “significaba un cambio de planteamiento radical que implicaba una transformación de los modelos de crecimiento en el seno de la Comunidad a fin de conciliar desarrollo y medio ambiente” (Hinojo, 2018, p. 47). Este objetivo se concretó en la reforma que se realizó en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), en el que se especificaba la promoción de un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente (art. 2 TCE, Maastricht)².

A finales de ese mismo año 1992 el Consejo adoptó la Resolución por la que se aprobaba el quinto PMA³, cuyo objetivo general consistía en la orientación progresiva del modelo de crecimiento europeo hacia el desarrollo sostenible, mediante el cambio de las pautas de producción y consumo. Tras cuatro programas basados en un enfoque vertical y sectorial de los problemas ambientales, el nuevo PMA comenzó una acción comunitaria horizontal y transversal, estableciendo las bases para una nueva perspectiva de protección medioambiental generalizada a todos los ámbitos en los que la UE tenía competencias, es decir, pretendía la integración plena y real de la política de medio ambiente en las demás políticas europeas. Con el quinto PMA “comienza a hacerse notar la necesidad de cuidar de la complementariedad entre medio ambiente y crecimiento económico” (Yábar Sterling, 2004, p. 83), pues el propio documento cita como exigencias para asegurar el desarrollo sostenible una gestión de los recursos que intensifique la reutilización y el reciclaje, la racionalización de la producción y consumo de energía y la modificación de los modos de consumo.

En diciembre de 1993 la Comisión presentó el Libro Blanco sobre el crecimiento y el empleo (Comisión Europea, 1994). Llamativamente, el texto contenía referencias importantes con respecto al medio ambiente, puestas además en relación con el ámbito económico. En este sentido, no sólo se insistía en la integración de la problemática ambiental en las restantes políticas, tanto europeas como nacionales, sino que se avanzaban líneas de actuación

² Además, el Tratado de Maastricht añadió un cuarto objetivo a los tres que el AUE había establecido para la política europea de medio ambiente: conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; protección de la salud de las personas; utilización prudente y racional de los recursos naturales; fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente (art. 130 R TCE, Maastricht).

³ Resolución 93/C 138/01, de 1 de febrero de 1993, del Consejo, *sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*, DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993. Aunque el Tratado de Maastricht había establecido el procedimiento de codecisión -que posibilitaba la participación del Parlamento Europeo (PE) en el proceso normativo junto con el Consejo- para adoptar “programas de acción de carácter generales que fijen los objetivos prioritarios” medioambientales (art. 175 TCE, Ámsterdam), al no haber entrado en vigor (lo hizo el 1 de noviembre de 1993), quedó en manos del Consejo la adopción del quinto PMA.

para fomentar el empleo y la competitividad de las empresas, sin que estas últimas tuvieran que eludir la legislación ambiental en su normal actividad. La Comisión insistía en que las actividades dirigidas a la protección del medio ambiente suponen grandes posibilidades de generación de empleo y propuso considerar el respeto al medio ambiente como un elemento diferenciador y constitutivo de ventajas competitivas de las empresas, con el fin de explotar el entonces creciente mercado de “productos verdes”.

El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y que entró en vigor en mayo de 1999, trajo importantes novedades en materia de medio ambiente y sostenibilidad. Por un lado, introdujo el principio de desarrollo sostenible en el Preámbulo del TUE (en el séptimo considerando), al determinar que dicho principio debía ser tenido en cuenta por los Estados miembros a la hora de promover el progreso económico y social de sus pueblos. De esta manera, el desarrollo sostenible quedaba establecido definitivamente como objetivo del proceso de integración europea y no exclusivamente de la política de medio ambiente. Por otro lado, se incluyó un nuevo precepto que recogía de forma específica que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad (...), en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible” (art. 6 TCE, Ámsterdam), lo que suponía la materialización en el derecho primario europeo de la acción horizontal y transversal que el quinto PMA había iniciado.

1.2. La Estrategia de Lisboa y el Consejo Europeo de Gotemburgo

El Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2000 aprobó la conocida como Estrategia de Lisboa⁴. Se trataba de un plan global por el que la UE se fijó como objetivo para la siguiente década “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social” (párrafo 5 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa). Pretendía una transformación hacia una economía digital, basada en el conocimiento, generadora de nuevos bienes y servicios, lo que “será un poderoso motor para el crecimiento, la competitividad y el empleo”, añadiendo que “será capaz de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el medio ambiente” (párrafo 8). Para cumplir con su objetivo, la estrategia promovía la creación de una zona europea de investigación e innovación, el desarrollo de empresas innovadoras, la culminación del mercado interior, la moderni-

⁴ Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000 – Conclusiones de la Presidencia. Recuperado de la página web del Consejo Europeo, <https://www.consilium.europa.eu/media/21032/consejo-europeo-de-lisboa-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>. La Estrategia se recoge en el punto I del documento (párrafos 1 a 41), pp. 1-9.

zación del modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la constitución de un estado activo de bienestar. La Estrategia de Lisboa fue considerada el “más amplio y coherente conjunto de reformas estructurales adoptado por la UE tras la creación de las propias Comunidades Europeas y el lanzamiento de la unión monetaria” (Matías Clavero, 2005, p. 169).

No obstante, a pesar de las menciones a la sostenibilidad y al medio ambiente iniciales, no se determinaban acciones respecto de dicho ámbito, que tuvo que ser desarrollado posteriormente. En efecto, el propio Consejo Europeo decidió un año después que se incluyese la dimensión ambiental por medio de la estrategia de desarrollo sostenible, que completaría la Estrategia de Lisboa⁵.

Poco antes, a comienzos de 2001, la Comisión había dado a conocer su propuesta para el sexto PMA, en el que recogía la evaluación global del quinto programa⁶. Aunque se constataban avances, la Comisión consideró que el medio ambiente europeo seguiría deteriorándose a menos que se adoptasen una serie de medidas globales, precisamente, las mismas que acabarían constituyendo la estrategia de la UE a favor del desarrollo sostenible. En opinión de la Comisión, la política europea de medio ambiente debía aplicar una estrategia innovadora y al mismo tiempo buscar nuevas formas de trabajar junto con una sociedad cada vez más preocupada por cuestiones como el cambio climático, la disminución de la biodiversidad, la degradación de suelos, el creciente volumen de residuos y el ruido, muestras claras de deterioro medioambiental evitable e incompatible con el desarrollo sostenible⁷.

La Comisión concretó su propuesta para dotar a la UE de una estrategia específica en este ámbito⁸. A partir de la misma, el Consejo Europeo de Goteburgo de 15 y 16 de junio de 2001 “completó el compromiso político de la UE sobre la renovación económica y social, añadiéndole una dimensión

⁵ Consejo Europeo de Estocolmo de 23 y 24 de marzo de 2001 – Conclusiones de la Presidencia. Recuperado de la página web del Consejo Europeo, <https://www.consilium.europa.eu/media/20988/consejo-europeo-de-estocolmo-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>, párrafo 51.

⁶ Comisión Europea, comunicación de 24 de enero de 2001, *sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”*, COM (2001) 31 final.

⁷ La propuesta de la Comisión tomaba en consideración lo recogido en el informe que la Agencia Europea del Medio Ambiente había publicado previamente (AEMA, 1999). Según el director ejecutivo de la agencia, “podía afirmarse que la política ambiental comunitaria era un éxito en sí misma”, pero alertaba de que la situación podía empeorar ante “tendencias no deseadas (que) provenían de los desarrollos inadecuados y no coherentes con el objetivo comunitario del desarrollo sostenible, en políticas económicas y sectoriales tales como el transporte, turismo, planificación territorial y usos del suelo, desarrollo del tejido urbano e infraestructuras” (Jiménez Beltrán, 2002, p. 100).

⁸ Comisión Europea, comunicación de 15 de mayo de 2001, *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, COM (2001) 264 final.

medioambiental a la Estrategia de Lisboa y estableciendo un nuevo enfoque de la elaboración de políticas” (Matías Clavero, 2005, p. 178), de modo que quedaba adoptada la Estrategia europea para el Desarrollo Sostenible (EDS)⁹. Por medio de la misma, la UE reafirmaba el desarrollo sostenible como objetivo fundamental de los Tratados y, por tanto, del proceso de integración europea, lo que “exige utilizar las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva” (párrafo 19 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo). Con el objeto de impulsar un nuevo ciclo de innovación tecnológica y de inversión que genere crecimiento y empleo, el Consejo Europeo invitó “a los sectores industriales a que participen en el desarrollo y una mayor utilización de nuevas tecnologías favorables al medio ambiente en sectores tales como la energía y el transporte”. En este sentido, la institución subrayó “la importancia de disociar el crecimiento económico y la utilización de los recursos” (párrafo 21).

La relevancia de la estrategia adoptada es tal que cabe afirmar que “los objetivos medioambientales y de desarrollo sostenible ocuparon en Gotemburgo, por primera vez, un lugar significativo en la agenda del Consejo” (Aguilar Fernández, 2003, p. 80). Es más, la cumbre de Gotemburgo consolidaba una voluntad política por la que se asumía la idea de que “el desarrollo de la UE o será sostenible o no será desarrollo”, de modo que el desarrollo sostenible era un objetivo de obligado cumplimiento, no sólo para responder a los desafíos medioambientales, sino también para garantizar la propia política económica y social europea (Jiménez Beltrán, 2002, p. 102). Precisamente, las tres facetas que supone el desarrollo sostenible fueron plenamente integradas por medio de la estrategia adoptada, “una propuesta integral a largo plazo que articula actuaciones en pro del desarrollo sostenible, desde el punto de vista económico, social y ecológico” (Yábar Sterling, 2004, p. 80).

El Consejo Europeo estableció como base de la estrategia para el desarrollo sostenible el principio consistente en estudiar de forma coordinada las repercusiones económicas, sociales y ambientales de todas las políticas y tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones. La estrategia recogió pautas para mejorar dicha coordinación a escala de Estados miembros y en el nivel de la UE (párrafos 22 a 25 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo). Finalmente, delimitó las estrategias sectoriales para la integración medioambiental, determinando una guía general en cuanto a objetivos y medidas (párrafo 27). De este modo, en cuanto a la lucha contra el cambio climático, los objetivos consistían en cumplir con los compromisos del protocolo de Kioto, es decir, reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el 8 % para 2012 con respecto a 1990, y tratar de que para 2010 el 22 % del consumo bruto de electricidad provenga de fuentes renovables. Con respecto al transporte sostenible, fomentar transportes e infraestructu-

⁹ Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001 – Conclusiones de la Presidencia, SN 2001/1/01 REV 1. La Estrategia se recoge en el punto II del documento (párrafos 19 a 32), pp. 4-8.

ras más aceptables para el medio ambiente. Con relación a las amenazas a la salud pública, avanzar en el uso de productos químicos que no afecten a la salud y al medio ambiente. Y en cuanto a la gestión responsable de los recursos naturales, los objetivos consistían en disociar el desarrollo económico de la presión ambiental y poner fin al declive de la biodiversidad.

Siguiendo las pautas marcadas inicialmente por la Comisión y concretadas por el Consejo Europeo de Gotemburgo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron en julio de 2002 la decisión por la que se aprobó el sexto PMA¹⁰, que tuvo una notable influencia por parte de la EDS. La decisión recogió los objetivos, plazos y prioridades, los principales ejes del enfoque estratégico y los cuatro ámbitos de acción, muy similares a los determinados en la estrategia citada. El primero era el cambio climático, considerado el principal reto en materia medioambiental, y que requería acciones como las siguientes: la integración de los objetivos del cambio climático en las distintas políticas comunitarias, especialmente en las políticas de energía y transporte; la reducción de las emisiones de GEI por medio de la eficiencia energética y un mejor uso de las energías renovables; y la preparación de la sociedad para el impacto del cambio climático. En el ámbito de la naturaleza y biodiversidad el objetivo consistía en proteger y restaurar los sistemas naturales, poniendo fin al empobrecimiento de la biodiversidad en la UE y en el mundo. El objetivo vinculado a la salud y la calidad de vida consistía en reducir los niveles de contaminación y mejorar la calidad del medio ambiente para garantizar la salud pública. Por último, en lo que se refiere a la gestión de los recursos naturales y de los residuos, el objetivo fijado consistió en asegurar que el consumo de los recursos renovables y no renovables no supere el umbral de lo soportable por el medio ambiente, reduciendo el consumo y aumentando el reciclaje.

1.3. La revisión de la estrategia y el Tratado de Lisboa

La Estrategia de Lisboa no se basaba en las acciones a adoptar por parte de la UE, sino que se fundamentaba en el principio de coordinación de políticas nacionales, de modo que no estableció obligaciones sino compromisos para la consecución de los objetivos previstos, “argumentos convincentes en el plano jurídico para explicar los escasos resultados de esta Estrategia” (Robles Carrillo, 2005, p. 499). Por ello, la necesaria revisión de la misma era evidente y tuvo lugar en el Consejo Europeo de marzo de 2005, que procedió a una reorientación de las prioridades en dirección al crecimiento y el em-

¹⁰ Decisión núm. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, DOCE L 242, de 10 de septiembre de 2002. Se trata del primer PMA aprobado por medio del procedimiento legislativo de codecisión.

pleo¹¹. Los ejes esenciales determinados para la reactivación de la estrategia eran los siguientes: desarrollo de la investigación, la educación y la innovación al objeto de convertir el conocimiento en valor añadido y crear más empleos y de mejor calidad; completar el mercado interior para fomentar las inversiones y crear un marco atractivo para las empresas y los trabajadores; reforzar el modelo social europeo para facilitar el pleno empleo y una mayor cohesión social. Asumida la dificultad de alcanzar en 2010 los objetivos inicialmente previstos, la revisión pasó a presentar la estrategia “como un proceso de reformas en el que se debe ir avanzando sin descanso, pero también sin la presión de una *fecha guillotina*”, por medio de “planes de acción que deberán ir renovándose, adaptándose a la cambiante situación económica” (Ybáñez Rubio, 2006, p. 173).

El Consejo Europeo subrayó la contribución de la política medioambiental al crecimiento, al empleo y a la calidad de vida, gracias al desarrollo de las ecotecnologías y a la gestión sostenible de los recursos. A pesar de esta mención, y como sucedió con la Estrategia de Lisboa original, el desarrollo sostenible no fue incluido entre los ejes de la reactivación de la misma. Sin embargo, el Consejo Europeo suplió esta laguna y le dotó de mayor relevancia al afirmar “que esta estrategia (de Lisboa) se inscribe en el contexto más extenso de la exigencia de desarrollo sostenible”¹². Esta nueva perspectiva situaba la EDS como complementaria a la Estrategia de Lisboa; es decir, ya no constituía un pilar de la misma sino que se confirmaba como “el marco general en el que se desarrolla la segunda y que ambas se refuerzan mutuamente” (Castroviejo, 2006, p. 6).

El Consejo Europeo se comprometió a adoptar las bases para la renovación de la EDS y en junio adoptó una declaración en la que se insistía en que el desarrollo sostenible “constituye un objetivo fundamental de todas las políticas de la Comunidad Europea”¹³. Para su logro la UE se comprometía a cumplir con los siguientes objetivos: respetar los límites de los recursos naturales y garantizar un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente; fomentar una sociedad democrática, socialmente incluyente, cohesionada e igualitaria; fomentar una economía próspera, innovadora, competitiva y respetuosa con el medio ambiente; contribuir al desarrollo sostenible del planeta garantizando que todas las políticas de la UE son coherentes con ello. Lo cierto es que la declaración del Consejo Europeo “supera los contenidos propios y característicos de un texto sobre medio ambiente y el

¹¹ Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005 – Conclusiones de la Presidencia, 7619/1/05 REV 1. La revisión de la estrategia se recoge en el punto II del documento, “Reactivar la Estrategia de Lisboa: una asociación para el crecimiento y el empleo” (párrafos 4 a 41), pp. 2-14.

¹² Punto III de las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005, p. 14.

¹³ Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de junio de 2005 – Conclusiones de la Presidencia, 10255/05, Anexo I “Declaración sobre los principios rectores del desarrollo sostenible”, pp. 28 y 29.

desarrollo sostenible”, puesto que “más que los objetivos del pilar medioambiental de la Estrategia de Lisboa, parecen los de la propia Estrategia de Lisboa” (Robles Carrillo, 2005, p. 521).

El refuerzo de la estrategia era necesario porque, aunque la perspectiva de desarrollo sostenible se estaba teniendo en cuenta en mayor medida a la hora de formular las diferentes políticas europeas y nacionales, lo cierto es que no podía afirmarse que el crecimiento fuese aun suficientemente sostenible. A pesar de los avances en legislación medioambiental y la consideración de la sostenibilidad en normas propias de otros ámbitos, se apreciaban dificultades a la hora de materializar la sinergia entre varias políticas, especialmente medio ambiente, investigación y competitividad. Además, los Estados miembros no demostraban ser plenamente conscientes de que el crecimiento puede dañar el medio ambiente y resultar contraproducente a medio y largo plazo (Moreno, *et al.*, 2005, pp. 165 y 166).

En junio de 2006 el Consejo Europeo adoptó la Estrategia Revisada de la UE para un Desarrollo Sostenible¹⁴. Supone un paso adelante por cuanto que, atendiendo al art. 2 TCE (Ámsterdam) vigente entonces¹⁵, “repone claramente en su lugar el objetivo de desarrollo sostenible”; además, “retoma de forma clara diversos objetivos cuantificados y con calendario preciso en ámbitos tan esenciales como el cambio climático, la energía, el transporte o la gestión de los recursos naturales” e integra la sostenibilidad en las políticas externas de la UE (Castroviejo, 2006, p. 13). Su objetivo general se puede resumir en la elaboración de medidas que permitan a la UE mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones, mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar los recursos eficazmente, aprovechar el potencial de innovación tecnológica y social que ofrece la economía y garantizar la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social (Fernández de Gatta, 2007, p. 61).

La renovada estrategia pretendía aumentar la eficacia de la respuesta que la UE debía dar a los retos que plantea el desarrollo sostenible, estableciendo objetivos y medidas concretas en cada uno de ellos: reducción de emisiones de GEI para luchar contra el cambio climático y lograr una energía limpia; garantizar unos transportes sostenibles; consumo y producción sostenibles; conservar y mejorar la gestión de los recursos naturales y evitar su explotación excesiva; fomentar el desarrollo sostenible en el mundo. Como se ha dicho, se mantenían las prioridades clave de la Estrategia de Lisboa, pero su renovación y la de la EDS ponían mayor énfasis en la cuarta área prioritaria, a saber, energía y cambio climático. Y ello marcaba el camino para el futuro, no en vano, el cambio climático, el aumento de los precios del petróleo y la dependencia energética de Europa (del gas ruso especialmente) eran cues-

¹⁴ Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de junio de 2006 – Conclusiones de la Presidencia, 10633/1/06 REV 1. El documento que recoge la estrategia revisada se cita en el párrafo 17 (doc. 10117/06, de 9 de junio).

¹⁵ El Tratado de Niza de 2001 no había modificado dicho precepto.

tiones realmente preocupantes. De este modo, al fijarse la UE objetivos referidos a la reducción de emisiones GEI, fomento de la eficiencia energética y promoción de las energías renovables, no sólo trataba de responder a las presiones socioeconómicas sino que ponía en marcha una estrategia orientada al futuro para promover el crecimiento sostenible y la competitividad (Hartmann, 2007, p. 33).

Entre los fundamentos que iban a determinar la política y la normativa europeas en materia medioambiental cobraba relevancia de primer orden el cambio climático y sus consecuencias en cuanto reto y la lucha contra el mismo como objetivo. Así, en enero de 2007 la Comisión concretó la estrategia europea de lucha contra el cambio climático¹⁶, al tiempo que dio a conocer su propuesta ante los principales retos que se planteaban en materia energética en Europa¹⁷. La estrategia para desarrollar una política energética europea establecía dos objetivos que la vinculan directamente con la política medioambiental: por un lado, el compromiso decidido a favor de una economía de bajo consumo, de energía más segura, más competitiva y más sostenible; por otro, la pretensión de que dicha política sirva para abordar la cuestión del cambio climático. Ambas fueron adoptadas por el Consejo Europeo¹⁸ y definirían la reforma que tendría lugar en estos ámbitos con el Tratado de Lisboa, al consagrarse una política integrada de medio ambiente y energía.

En efecto, el Tratado de Lisboa introdujo dos importantes novedades en este ámbito. Por un lado, añadió una especificación al cuarto objetivo de la política medioambiental, al determinar el fomento de medidas internacionales destinadas “en particular a luchar contra el cambio climático” (art. 191 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE, TFUE, Lisboa). Por otro lado, instauró de manera independiente una política energética europea, cuyos objetivos se establecen “atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente” (art. 194 TFUE, Lisboa)¹⁹. La producción normativa de la UE en materia de protección medioambiental ya reflejó de manera inmediata los fundamentos que estableció el Tratado de Lisboa y novedades como la estrecha relación entre la lucha contra el cambio climático y la energía, principalmente por medio del impulso a las energías renovables, favoreciendo así avanzar hacia el logro del desarrollo sostenible. En efecto, en enero de

¹⁶ Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Limitar el calentamiento mundial a 2°C - Medidas necesarias hasta 2020 y después*, COM (2007) 2 final, 2007. La propuesta principal consistía en fijar como objetivo de la UE la reducción de las emisiones GEI para 2020 en el 20 % respecto a los niveles de 1990.

¹⁷ Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final, 2007.

¹⁸ Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 – Conclusiones de la Presidencia, 7224/1/07 REV1.

¹⁹ El precepto establece los concretos objetivos de la política energética, muy vinculados al desarrollo sostenible: garantizar la seguridad de abastecimiento, fomentar la interconexión energética, y fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables.

2008 la Comisión había publicado un paquete legislativo global de medidas conocido como “Paquete energía y clima”; su resultado, una vez en vigor el Tratado de Lisboa, fueron relevantes actos aprobados por el PE y el Consejo por medio del procedimiento legislativo ordinario para fomentar las energías renovables y reducir las emisiones de GEI²⁰.

La Comisión emitió en julio de 2009 un relevante informe sobre la evolución del desarrollo sostenible en la aprobación de las normas europeas²¹. Resaltó que se habían realizado considerables esfuerzos para incluir acciones a favor del desarrollo sostenible en políticas europeas relevantes, sin embargo, subrayó que la UE debía intensificar sus esfuerzos legislativos en áreas cruciales en las que se apreciaban tendencias insostenibles. Concretamente debían adoptarse normas que contribuyesen al rápido cambio a una economía con bajas emisiones de carbono, que fomenten tecnologías que utilicen los recursos y la energía de manera racional, que intensifiquen la protección de la biodiversidad, que fomenten la integración social y consoliden la dimensión internacional del desarrollo sostenible. Poco después, en diciembre de 2009, el Consejo Europeo recordó que el desarrollo sostenible es un objetivo fundamental de la UE, tal y como recoge el Tratado de Lisboa, y con base en el informe de la Comisión estimó necesario intervenir en las áreas citadas para revertir las tendencias insostenibles detectadas²².

²⁰ Todos los actos aprobados conjuntamente por el PE y el Consejo el 23 de abril de 2009, DOCE L 140, de 5 de junio de 2009: Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; Directiva 2009/29/CE, por la que se perfecciona el comercio de derechos de emisión de GEI; Directiva 2009/31/CE, sobre el almacenamiento geológico del dióxido de carbono; Decisión 406/2009/CE sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de GEI a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la UE hasta 2020. El paquete legislativo se completó con la actualización de los actos que habían sido adoptados en época anterior; todos los actos aprobados conjuntamente por el PE y el Consejo el 13 de julio de 2009, DOCE L 211, de 14 de agosto de 2009: Directiva 2009/72/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE; Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE; Reglamento 713/2009 por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía; Reglamento 714/2009 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1228/2003; Reglamento 715/2009 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1775/2005.

²¹ Comisión Europea, comunicación de 24 de julio de 2009, *Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE*, COM (2009) 400 final.

²² Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2009 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 6/09.

2. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

2.1. El desarrollo sostenible en la Estrategia Europa 2020

En la misma reunión de diciembre de 2009 referida arriba, el Consejo Europeo hacía pública la necesidad de evaluar el impacto de la Estrategia de Lisboa y de concebir una nueva estrategia para 2020 que respondiese a los importantes desafíos estructurales a los que se enfrentaba la UE. El argumento citado para la necesaria revisión de la estrategia se confirmaba al final del plazo de aplicación de la misma, pues “una falta de compromiso político y coordinación por parte de los Estados miembros, junto con la crisis que azotaba a Europa (...) hicieron del todo imposible lograr los objetivos fijados” (Fonseca, 2010, p. 26). Lo cierto es que se habían realizado avances en algunos de los objetivos específicos establecidos por la Estrategia de Lisboa pero no como para considerarla desarrollada por completo²³. El Consejo Europeo consideró que la incidencia económica y social de la crisis internacional iniciada en 2008 hacía necesario definir una nueva estrategia para hacer frente a tres grupos de retos: los derivados del envejecimiento de la población, de las crecientes desigualdades y del cambio climático. Para ello, las diferentes políticas europeas debían centrarse en las reformas a largo plazo con dos objetivos fundamentales, a saber, mejorar la competitividad e incrementar el potencial de crecimiento sostenible de la UE.

El 3 de marzo de 2010 la Comisión hizo pública su propuesta para salir de la crisis económica internacional que estalló en 2008 y preparar la economía de la UE de cara a la siguiente década. Se trataba de la *Estrategia Europa 2020*²⁴, “texto que supone la continuación de la Estrategia de Lisboa y que plantea el futuro modelo socioeconómico europeo” (Fernández de Gatta, 2011, p. 59). La nueva estrategia presentaba una visión de la economía social de mercado de Europa basada en tres áreas prioritarias interrelacionadas que se refuerzan mutuamente: crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva; y crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial.

²³ El World Economic Forum, institución que analizó en qué medida se habían cumplido los objetivos de la Estrategia de Lisboa, concluyó que los mismos eran demasiado ambiciosos como para ser logrados completamente. No obstante, reconocía que en algunos ámbitos se habían dado ciertos progresos, como en el desarrollo de una sociedad de la información, en el fortalecimiento de la innovación o, precisamente, en el incremento de los esfuerzos hacia el desarrollo sostenible (World Economic Forum, 2010, p.15).

²⁴ Comisión Europea, comunicación de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020.

Para progresar en dichas áreas la Comisión propuso cinco objetivos principales. El primero consistía en que el 75 % de la población de la UE de entre 20 y 64 años debería estar empleada. El segundo suponía que el 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D. En tercer lugar, debía alcanzarse el denominado *objetivo 20/20/20* en materia de clima y energía, consistente en la reducción del 20 % de las emisiones GEI, o del 30 % si se dan las condiciones para ello; el aumento del 20 % de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y la disminución del consumo de energía en un 20 % logrando una mayor eficiencia energética. El cuarto objetivo consistió en que el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos. Finalmente, el riesgo de pobreza debía amenazar a 20 millones de personas menos. La interrelación entre los objetivos era evidente y la propia Comisión subrayaba como ejemplo el nexo entre el primer y tercer objetivos: “Invertir en tecnologías más limpias y con menores emisiones de carbono ayudará a nuestro medio ambiente, contribuirá a luchar contra el cambio climático y creará nuevas oportunidades empresariales y de empleo” (pág. 4 de la comunicación). El Consejo Europeo adoptó como propia la estrategia Europa 2020 en junio y confirmó los cinco objetivos principales de la misma como propios de la UE y los Estados miembros²⁵. El propio Consejo Europeo se encargaría anualmente de evaluar los avances realizados a escala europea y nacional a partir de los informes elaborados por la Comisión; este sistema de seguimiento y control “supone el verdadero cambio con respecto a la Estrategia de Lisboa” (Fonseca, 2010, p. 27).

En el objetivo concreto relativo al crecimiento sostenible, la estrategia Europa 2020 abogó por una economía más eficaz, más verde y más competitiva²⁶. El texto la definía como “una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea sostenible y competitiva, que aproveche el liderazgo de Europa en la carrera para desarrollar nuevos procesos y tecnologías, incluidas las tecnologías verdes, que acelere el desarrollo de redes inteligentes en la UE y refuerce las ventajas competitivas de nuestras empresas (...) y que también asista a los consumidores a dar valor al uso eficaz de los recursos”²⁷. La importancia de este objetivo radicó en el resultado que podía acarrear, no en vano “ayudará a la UE a prosperar en un mundo con pocas emisiones de carbono y recursos limitados y al mismo tiempo impedirá la degradación del medio ambiente, la pérdida de biodiversidad y un uso no sostenible de los recursos”.

²⁵ Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 13/10.

²⁶ Comisión Europea, COM (2010) 2020, pp. 15-19.

²⁷ La definición coincide con la que aporta Naciones Unidas (PNUMA, 2011, p. 2): “economía verde sería aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente”; no es un concepto que sustituya al de desarrollo sostenible sino que es una vía para lograrlo, puesto que “la sostenibilidad sigue siendo un objetivo vital a largo plazo, y para alcanzarlo es necesario enverdecer la economía”. La Estrategia Europa 2020 pretendía desarrollar dicha idea.

Los ámbitos en los que la UE debía actuar eran tres. En primer lugar, la mejora de la competitividad, para lo que la UE debía mantener su liderazgo en el mercado de tecnologías verdes como medio de garantizar un uso eficaz de los recursos en toda la economía. En segundo lugar, la lucha contra el cambio climático, para lo que la UE debía reducir las emisiones significativamente y con más rapidez de lo que lo hizo en la década anterior. Finalmente, la energía limpia y eficaz, que requería que la UE lograra sus objetivos energéticos, consiguiendo así disminuir las importaciones de petróleo y gas.

Para el logro del crecimiento inteligente, sostenible e integrador la Estrategia Europa 2020 contenía la iniciativa “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, por medio de la que se promovía el paso a una economía eficaz en el empleo de sus recursos y con pocas emisiones de carbono, desligando el crecimiento económico del uso de recursos y de energía, reduciendo las emisiones de CO₂, reforzando la competitividad y promoviendo una mayor seguridad energética. Dicha transición contribuiría “a estimular la innovación tecnológica y la creación de empleo en el sector de las tecnologías verdes, así como a mantener el comercio en la UE, proporcionando a los consumidores productos más sostenibles” (Pérez de las Heras, 2016, p. 788). Para la puesta en marcha de esta iniciativa la UE debía desarrollar diferentes actuaciones a favor del crecimiento sostenible y la lucha contra el cambio climático, como las siguientes: uso de instrumentos basados en el mercado (el comercio de emisiones, la revisión de la fiscalidad de la energía, el fomento de una contratación pública verde); modernizar el sector del transporte y reducir sus emisiones; promover las fuentes de energía renovables y eliminar los obstáculos a un mercado único de la energía renovable; mejorar las redes transeuropeas de energía; prever los cambios estructurales y tecnológicos necesarios para que en 2050 la UE se haya transformado en una economía con bajas emisiones de carbono, uso eficaz de los recursos y adaptada al cambio climático. Por su parte, los Estados miembros debían, entre otras medidas, eliminar las subvenciones que producen un deterioro medioambiental; recurrir a instrumentos de mercado para reducir el consumo de energía y recursos (impuestos, subvenciones y contratación pública); invertir en la eficacia energética de los edificios públicos y en un reciclaje más eficaz.

La Estrategia Europa 2020 recogía una segunda iniciativa en este ámbito, denominada “Una política industrial para la era de la mundialización”, pensada para que la industria y las PYME, duramente afectadas por la crisis económica, pudiesen ajustar sus procesos de producción a una economía con pocas emisiones de carbono y aprovechar las oportunidades de la mundialización y de la economía verde. Para ello, la UE debía promover tecnologías y métodos de producción que reduzcan el uso de recursos naturales, así como adoptar la normativa para un uso más eficaz de los recursos y un reciclado más efectivo. Por su parte, los Estados miembros debían colaborar con los diferentes agentes económicos para situar la industria europea en una posición que desemboque en un desarrollo sostenible general.

2.2. La sostenibilidad como vía para superar la crisis

La adopción de propuestas y planes para hacer efectiva la Estrategia Europa 2020 evidenció la mayor consideración de los objetivos de la política de medio ambiente por parte de las demás políticas europeas, acercando el logro del desarrollo sostenible. Una de las relaciones más estrechas tuvo lugar con la energía, tal y como demostró la estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura²⁸. La relevancia de esta propuesta es tal que "el objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 en materia de energía se sustenta" en la misma (Fernández de Gatta, 2011, p. 69). Su propósito era modificar sustancialmente la forma en que Europa produce y consume la energía y cumplir con el objetivo 20/20/20, para lo que determinó las prioridades energéticas concretas que impulsaban el desarrollo sostenible: ahorro del 20 % de energía hasta 2020, para lo que se precisaba, entre otras medidas, mejorar la sostenibilidad de los transportes y establecer exigencias de diseño ecológico para los productos de alto consumo de energía; desarrollo de nuevas tecnologías innovadoras de alto rendimiento y baja intensidad de carbono, para lo que se preveía la puesta en marcha de proyectos como la producción sostenible de biocarburantes a gran escala; y refuerzo de acuerdos internacionales que promuevan un futuro energético con bajas emisiones de carbono a nivel mundial. Posteriormente, la Comisión dio a conocer la hoja de ruta para conseguir la eliminación del carbono del sistema energético de la UE en 2050²⁹, un planteamiento "extraordinariamente ambicioso (que) presenta un panorama de cambio radical de las estructuras de producción en Europa" (Sanz, 2011, p. 3): ahorro energético, aumento del porcentaje de las energías renovables en el suministro energético, construcción de infraestructuras que favorezcan la penetración de las energías renovables, integración de los mercados de la energía, inversión en tecnologías con bajas emisiones de carbono³⁰.

En un ámbito más amplio, resulta necesario mencionar la estrategia sobre la biodiversidad³¹. El objetivo principal consistía en detener en 2020 la pérdi-

²⁸ Comisión Europea, comunicación de 10 de noviembre de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.

²⁹ Comisión Europea, Comunicación de 15 de diciembre de 2011, *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*, COM (2011) 885 final.

³⁰ Así mismo, se actualizó la normativa para lograr la eficiencia energética por medio de la reducción del consumo final de energía, principalmente, en el sector público, en la industria, en los edificios, así como en la actividad de los proveedores de energía y por parte de los propios consumidores. Comisión Europea, comunicación de 8 de marzo de 2011, *Plan de Eficiencia Energética*, COM (2011) 109 final. Entre los actos legislativos derivados destaca la Directiva 2012/27/UE del PE y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, DOUE L 315, del 14 de noviembre de 2012.

³¹ Comisión Europea, comunicación de 3 de mayo de 2011, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural*, COM (2011)

da de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas de la UE. Al margen de su valor intrínseco, la biodiversidad y los servicios que proporciona poseen un importante valor económico que pocas veces detectan los mercados, de manera que la pérdida de biodiversidad resulta globalmente onerosa para la sociedad, y en especial para los agentes económicos que se mueven en sectores que dependen directamente de los servicios ecosistémicos. La propuesta pretendía hacer ver a las empresas la necesidad de evaluar su dependencia de la biodiversidad e incorporar a sus estrategias de negocio objetivos de uso sostenible de los recursos naturales.

En un contexto de actuación global a favor del desarrollo sostenible, la UE abogó por realizar una rápida transición a escala mundial hacia una economía ecológica, que genere crecimiento, cree empleo y erradique la pobreza, conservando el activo de recursos naturales vitales e invirtiendo en él³². La transición a una economía ecológica precisaba adoptar normas en tres dimensiones políticas interrelacionadas. En primer lugar, la necesidad de invertir en la gestión sostenible de los recursos y el capital natural vitales, entre los que se incluyen el agua, la energía, los bosques, los recursos marinos y la agricultura. En segundo lugar, el establecimiento de las condiciones de mercado y normativas adecuadas para promover los objetivos medioambientales y asegurar un marco equitativo para las empresas, proporcionando una base sólida para las inversiones y la innovación ecológica a través de nuevas tecnologías y nuevos métodos de trabajo. En tercer lugar, mejorar la gobernanza internacional de desarrollo sostenible y favorecer la participación del sector privado (agentes no estatales y empresas) en la actividad económica y la innovación respetuosas con el medio ambiente.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la propia estrategia Europa 2020 era un instrumento para facilitar la superación de la crisis económica internacional iniciada en 2008 y que había generado graves consecuencias en varios países de la eurozona a partir de 2010, se consideró que la aplicación de los planes europeos ya aprobados en materia medioambiental podría traer positivos efectos que facilitarían la superación de la crisis, así como seguir elaborando planes y propuestas que apostasen por el desarrollo sostenible. Se trataba de reorientar la economía mundial hacia una trayectoria compatible con el crecimiento sostenible, estructurando las inversiones necesarias a realizar por medio de lo que se dio en llamar un *new deal* verde mundial (Baechler, 2012, p. 81).

A este respecto, resultó de máximo interés la propuesta de la Comisión en aras de una correcta aplicación de la normativa ambiental al objeto de

244 final. Aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 23 junio de 2011 (Documento 11978/11).

³² Comisión Europea, comunicación de 20 de junio de 2011, *Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza*, COM (2011) 363 final. Aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 11 de octubre de 2011 (Documento 15388/11).

sacar el mayor provecho de ello³³. El documento pretendía promover una aplicación adecuada de la legislación medioambiental, lo que evitaría consecuencias negativas y perjuicios a la salud humana y al medio ambiente, inseguridad jurídica para la industria y ruptura de las condiciones de igualdad en el mercado único. Se subrayó que los costes de reparación a largo plazo pueden ser muy superiores a los costes de prevención, lo que constituye una medida de ahorro que, además, facilitaba liberar fondos para otros sectores importantes³⁴.

En la complicada situación de crisis, la Estrategia Europa 2020 pretendía servir de impulso a la creación de empleos en la economía verde. Los sectores que la integran, tanto los tradicionalmente asociados con un contenido ambiental (energías renovables o reciclaje) como los que representan yacimientos emergentes de empleo verde (movilidad sostenible y actividades con potencial de reconversión en actividades sostenibles, como la producción de cemento, acero o papel), habían presentado unos buenos resultados en los años previos a la crisis, pero el impacto de la misma y de las medidas de austeridad adoptadas para hacerle frente podían reducir considerablemente las opciones de esta tendencia de crecimiento³⁵. La gravedad de la crisis obligaba a priorizar este tipo de sectores, por cuanto que ayudan a generar un tejido productivo sostenible con alta generación de empleo, permitiendo aumentar la competitividad, avanzar en la creación de empleo de calidad y reducir el impacto ambiental de la economía.

La Estrategia Europa 2020 estableció un necesario nexo entre los objetivos de crecimiento sostenible y crecimiento inteligente, referido este último al desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación. Partiendo del mismo, y subrayando la relación entre ambos objetivos, desde

³³ Comisión Europea, comunicación de 7 de marzo de 2012, *Sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta*, COM (2012) 95 final.

³⁴ Entre otros datos, la Comisión estimó en su comunicación que el coste de la no aplicación de la legislación medioambiental europea, considerando tanto el impacto ambiental como las repercusiones para la salud humana, estaba entonces en torno a 50.000 millones de € al año. También tomaba en consideración el peso de la industria medioambiental, cuyo volumen de negocios en la UE superaba ya los 300.000 millones de €. La incertidumbre en cuanto a las posibilidades, modalidades y calendarios de aplicación de la legislación correspondiente puede tener grandes costes en términos de oportunidades desaprovechadas. En el concreto sector de los residuos, se estimaba que la aplicación íntegra de la legislación europea generaba 400.000 puestos de trabajo y un ahorro en costes netos de 72.000 millones de € al año.

³⁵ Diferentes entidades que analizaron las oportunidades que ofrecían los sectores de carácter ambiental para aumentar las tasas de empleo en el contexto de crisis económica (OIT y Fundación Biodiversidad, 2010; CEDEFOP e International Labor Office, 2012) destacaban que el empleo en los sectores vinculados al medio ambiente en la UE mantuvo una tendencia positiva durante la recesión en comparación con otros sectores, pasando de 2,4 millones de empleos en 2000 a 3 millones en 2008 y 3,4 millones en 2012.

la UE se propuso poner la innovación al servicio del desarrollo sostenible³⁶, idea que posibilitó un nuevo instrumento para encontrar el camino para salir de la crisis. En el contexto general consistente en preparar a la UE para hacer frente al crecimiento de la población mundial, al rápido agotamiento de los recursos, al aumento de la presión sobre el medio ambiente y al cambio climático, la conocida como Estrategia de Bioeconomía pretendía cambiar radicalmente la manera que tiene Europa de producir, consumir, transformar, almacenar, reciclar y eliminar los recursos biológicos. Avanzar en la investigación sobre bioeconomía permitiría a Europa mejorar la gestión de sus recursos biológicos renovables y abrir mercados nuevos y diversificados de alimentos y bioproductos. Como consecuencia, se podía fortalecer el crecimiento económico mediante la creación de puestos de trabajo, reducir la dependencia de los combustibles fósiles y mejorar la sostenibilidad económica y medioambiental de la producción primaria y de las industrias de transformación.

2.3. El séptimo PMA y el marco clima y energía para 2030

La Estrategia Europa 2020 tuvo una influencia notoria en el séptimo PMA, más aún tras constatar la Comisión que, a pesar de notables avances en determinados ámbitos, el sexto PMA podía llegar a no desarrollar todas las medidas previstas³⁷. En noviembre de 2013 la UE aprobaba el séptimo PMA³⁸. Por medio del mismo, se asumió la constatación de que ya no es posible seguir tratando al medio ambiente como algo ajeno a la economía, de modo que esta debe ser transformada para obtener más valor con menos recursos y cambiar los modelos de consumo. Para ello, el programa “establece una estrategia medioambiental a largo plazo, lo suficientemente adaptable y flexible para dar respuesta a los múltiples retos (...) fijando el rumbo hacia una economía verde y competitiva que salvaguardará los recursos naturales y la salud de las generaciones presentes y futuras” (Comisión Europea, 2013, p. 15). El programa pretendía reforzar el impulso de actuaciones integradas en diferentes

³⁶ Comisión Europea, comunicación de 13 de febrero de 2012, *La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa*, COM(2012) 60 final.

³⁷ Comisión Europea, comunicación de 31 de agosto de 2011, *VI Programa de Medio Ambiente – Evaluación Final*, COM (2011), 531 final. La Comisión constató que a pesar del notable aumento de la protección de los ecosistemas europeos, no se había logrado detener completamente la pérdida de biodiversidad; el volumen de residuos generados en la UE, se había estabilizado pero no reducido; aunque se había logrado cumplir con el compromiso definido en el Protocolo de Kioto, sectores como el transporte habían aumentado sus emisiones contaminantes.

³⁸ Decisión 1386/2013/UE del PE y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, DOUE L 354, de 28 de diciembre de 2013.

políticas y sectores, apostando “claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono (...) y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía, energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc.” (Fernández de Gatta, 2013, p. 93), tal y como cabe apreciar en los nueve objetivos prioritarios que estableció.

Los tres primeros constituyen los ámbitos temáticos del programa. El primero consiste en proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE, lo que supone reforzar la defensa de la biodiversidad, así como actuar en lo que se refiere a la protección del suelo y de los recursos forestales. El segundo, la transformación de la UE en una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos, requiere ante todo la aplicación de las medidas para alcanzar los objetivos en materia de clima y energía, así como transformar los residuos en recursos, apostando por la economía circular. El tercero consiste en la protección de la salud de los ciudadanos de la UE, para lo que se impulsa la reducción de la contaminación atmosférica y acústica. Los objetivos prioritarios cuarto a séptimo constituyen el marco instrumental para realizar los objetivos temáticos: maximizar los beneficios de la legislación medioambiental europea; mejorar la base de conocimientos e información de la política de medio ambiente; asegurar inversiones en materia de clima y medio ambiente; y reforzar la integración de las cuestiones medioambientales en otras áreas, como las políticas agrícola, pesquera, de transporte y, especialmente, de energía. Finalmente, los dos últimos son objetivos que tratan de responder a desafíos locales, regionales y mundiales: aumentar la sostenibilidad de las ciudades e impulsar iniciativas globales para hacer frente a los desafíos medioambientales y climáticos a escala mundial.

Iniciada la superación de la crisis en 2014, la Comisión analizó el grado de cumplimiento de la Estrategia 2020³⁹. El balance tomaba en consideración las consecuencias de la crisis aún patentes, como las incertidumbres sobre las finanzas públicas y privadas o el todavía elevado nivel de desempleo y pobreza. Al mismo tiempo, subrayaba que algunos de los retos que debía abordar la estrategia continuarían por largo plazo, como el envejecimiento de la población, las desigualdades en el reparto de la riqueza, el débil crecimiento de la productividad y el uso ineficiente de los recursos. La UE estaba en vías de cumplir los objetivos fijados en materia de educación, clima y energía, pero no los relativos al empleo, I+D y reducción de la pobreza. En definitiva, la Comisión “subrayó las luces y las sombras de la Estrategia (de Lisboa), destacando el cumplimiento de los objetivos en materia de clima y energía” (Fernández de Gatta, 2015, p. 100).

Precisamente, poco antes, en enero de 2014 la Comisión había presentado los logros parciales del objetivo 20/20/20, cuyo cumplimiento se encontraba muy bien encaminado, en el seno de una propuesta para un nuevo marco

³⁹ Comisión Europea, comunicación de 5 de marzo de 2014, *Balance de la Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2014) 130 final.

para las políticas de clima y energía de cara a 2030⁴⁰. La Comisión entendía que el avance en el cumplimiento del objetivo establecido en la Estrategia Europa 2020 podía verse reforzado mediante la determinación de objetivos específicos a lograr en 2030 en este ámbito. En octubre el Consejo Europeo aprobó el Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030⁴¹, por el que se establecían nuevos objetivos en materia de clima y energía, si bien con la adopción de los actos que conforman el *Paquete energía limpia* los objetivos fueron ampliados⁴². De esta manera, el objetivo de reducción de las emisiones de GEI se fijó en un mínimo del 40 % con respecto a 1990, tal y como había propuesto la Comisión; la Directiva sobre energías renovables aumentó al 32 % la cuota de energía procedente de fuentes renovables a alcanzar en el consumo final bruto de energía de la UE (por encima del 27 % propuesto por la Comisión); y la Directiva de eficiencia energética determinó que el aumento de la eficiencia energética fuese de un mínimo del 32,5 % (también por encima del 27 % propuesto por la Comisión), evidenciando que “el ahorro desempeña un papel fundamental en la transición hacia un sistema energético más seguro y sostenible” (Rabanal, 2018, p. 72). La transición hacia un sistema energético limpio y sostenible es esencial para el logro del desarrollo sostenible y este paquete establecía el marco regulatorio para realizar dicha transición de manera exitosa (Ristori, 2019, p. 32).

Poco después, en marzo de 2015, la UE profundizaba en esta materia al lanzar la estrategia para la Unión de la Energía⁴³. El objetivo de la misma, “centrada en una política climática ambiciosa, es ofrecer (...) una energía se-

⁴⁰ Comisión Europea, Comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

⁴¹ Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14.

⁴² El paquete había sido presentado por la Comisión Europea, comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final. Los actos fueron adoptados por el PE y el Consejo entre mayo de 2018 y junio de 2019: el 30 de mayo de 2018, la Directiva (UE) 2018/844 relativa a la eficiencia energética de los edificios (*DOUE* L 156, de 19 de junio de 2018); el 11 de diciembre de 2018, el Reglamento (UE) 2018/1998 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, la Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables, y la Directiva (UE) 2018/2002 relativa a la eficiencia energética (los tres, *DOUE* L 328, de 21 de diciembre de 2018); el 5 de junio de 2019, el Reglamento (UE) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad, la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la UE para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (los cuatro, *DOUE* L 328, de 14 de junio de 2019).

⁴³ Comisión Europea, Comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM(2015) 80 final. El Consejo Europeo adoptó el compromiso correspondiente en marzo. Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2015 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 11/15.

gura, sostenible, competitiva y asequible”, para lo que se desarrollan acciones en cinco dimensiones estrechamente relacionadas: seguridad energética, un mercado europeo de la energía plenamente integrado, la eficiencia energética, la descarbonización de la economía, y la investigación y la innovación en el ámbito energético. Como se ve, la UE apostaba definitivamente por el recurso a la política energética como herramienta eficaz en la lucha contra el cambio climático, contribuyendo así a la defensa del medio ambiente y al desarrollo sostenible en general, al tiempo que abordaba la seguridad de abastecimiento energético ante acontecimientos que complicaban la consecución de los objetivos europeos como eran la guerra iniciada en el este de Ucrania en 2014 y la desconfianza con respecto a Rusia como proveedor de gas.

Tan relevante para el logro de la sostenibilidad y consecuencia directa de los objetivos establecidos en el séptimo PMA va a ser un segundo paquete legislativo, derivado del plan de acción europeo para poner en marcha un modelo económico circular⁴⁴. Se trataba de continuar el desarrollo de la iniciativa “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, prevista en la Estrategia Europa 2020, y fortalecer la tendencia mostrada en el periodo 2002-2014 de menor consumo de materiales a la par que se incrementaba la productividad, tendencia que “evidencia la disociación paulatina del consumo de recursos del crecimiento económico”, demostrando “que pautas más sostenibles en el uso de recursos empiezan a implantarse progresivamente en la UE” (Pérez de las Heras, 2016, pp. 815 y 816). Las previsiones contenidas en el plan y el paquete legislativo correspondiente “incluyeron acciones con perspectiva a largo plazo, dirigidas a abordar todas las fases del ciclo de vida de un producto, desde la producción, pasando por el consumo, la gestión de los residuos y el mercado de materias primas secundarias” (García, 2018, p. 313). De este modo, los objetivos consisten en promover la reparabilidad, durabilidad, reciclabilidad y eficiencia energética de los productos; reducir el desperdicio de alimentos y los desechos marinos; luchar contra la obsolescencia programada; reutilización del agua; impulsar la reciclabilidad y la biodegradabilidad de los plásticos⁴⁵.

En noviembre de 2016 la Comisión hizo público la propuesta para que la UE y los Estados miembros aplicasen la Agenda 2030 y los objetivos de desa-

⁴⁴ Comisión Europea, comunicación de 2 de diciembre de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final.

⁴⁵ Los actos legislativos que componen el paquete fueron adoptados por el PE y el Consejo entre mayo de 2018 y junio de 2019: el 30 de mayo de 2018, la Directiva (UE) 2018/851 sobre residuos, la Directiva (UE) 2018/850 relativa al vertido de residuos, la Directiva (UE) 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases y la Directiva (UE) 2018/849 relativa a los vehículos al final de su vida útil, a las pilas y a sus residuos, y a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (las cuatro, *DOUE* L 150, de 14 de junio de 2018); el 5 de junio de 2019, la Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (*DOUE* L 155, de 12 de junio de 2019); y el 6 de junio de 2019, el Reglamento (UE) 2009/1009 sobre la puesta en el mercado de productos fertilizantes (*DOUE* L 170, de 25 de junio de 2019).

rollo sostenible (ODS) adoptados por Naciones Unidas en 2015⁴⁶. En consonancia con lo ya previsto como objetivo del proceso de integración europea, la acción principal consistiría en integrar los ODS en las políticas e iniciativas de la UE, con el desarrollo sostenible como principio fundamental en todas las políticas, teniendo presentes las preocupaciones sociales, económicas y medioambientales. Además de elaborar informes periódicos sobre los avances, la Comisión se comprometió a realizar un trabajo de reflexión sobre una perspectiva a largo plazo posterior a 2020⁴⁷.

3. EL PACTO VERDE EUROPEO

3.1. Visión general

Una vez en marcha los paquetes legislativos referidos en el epígrafe anterior, la Comisión hizo pública a finales de 2018 su propuesta para desarrollar la transición a la energía limpia y para que las emisiones de GEI desaparezcan en Europa en 2050⁴⁸, que se plasma en el objetivo de reducción de las emisiones entre el 80 % y el 100 %. La pretensión de abandonar los combustibles fósiles en 2050 permitirá a la UE lograr la neutralidad climática, al tiempo que reforzará de cara al futuro la práctica europea de incorporar el objetivo de desarrollo sostenible a todas las políticas europeas. Prácticamente al final de su vigencia, la Estrategia Europa 2020 recibía un notable impulso para completar una transición hacia un planeta limpio, que “sea socialmente justa y refuerce la competitividad de la economía (...) garantizando empleos de alta calidad y un crecimiento sostenible en Europa, permitiendo simultáneamente ayudar a resolver otros retos medioambientales, como la calidad del aire o la pérdida de biodiversidad”⁴⁹.

Poco después y cumpliendo con lo prometido, la Comisión presentaba en enero de 2019 el resultado de la reflexión realizada en torno a la sostenibili-

⁴⁶ Comisión Europea, comunicación de 22 de noviembre de 2016, *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible – Acción europea para la sostenibilidad*, COM (2016) 739 final. La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* había sido adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, Resolución A/RES/70/1.

⁴⁷ El Consejo asumió la propuesta y reiteró el compromiso de la UE en lograr, de un modo equilibrado e integrado, un desarrollo sostenible en las tres dimensiones que lo componen (económica, social y medioambiental). Consejo de la Unión Europea, *A sustainable European future: The EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development*, doc. 10370/17, 20 de junio de 2017.

⁴⁸ Comisión Europea, comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.

⁴⁹ Comisión Europea, comunicado de prensa de 28 de noviembre de 2018, *La Comisión aboga por una Europa climáticamente neutra de aquí a 2050*, IP/18/6543.

dad de la UE para 2030⁵⁰, con el fin de impulsar “un debate sobre el futuro de la visión del desarrollo sostenible de la UE y la orientación de las políticas sectoriales después de 2020”. El documento recordaba que los retos mundiales de la sostenibilidad seguían presentes, también en Europa, pero reconocía los avances realizados en la UE y los subrayaba como camino a seguir, destacando la constatación de que el crecimiento económico y la transición hacia niveles reducidos de carbono son compatibles, así como que los sectores medioambientales crecen más deprisa que la economía general, aportando empleo y valor añadido. Para completar la transición hacia la sostenibilidad, la Comisión estableció los siguientes fundamentos: el paso de la economía lineal a la economía circular, reduciendo la presión sobre la naturaleza y el clima; modernizar el sector agroalimentario haciéndolo más sostenible; transición hacia la energía limpia y eficiente (tanto en su producción, como en su almacenamiento y en su consumo); un proceso hacia la sostenibilidad que sea inclusivo y contribuya a la cohesión social. Este documento y la propuesta de neutralidad climática para 2050 fueron las bases sobre las que se estructuró el plan global que sustituiría a la Estrategia Europa 2020.

La actual Comisión presidida por Ursula Von Der Leyen inició su mandato manifestando que el desafío más apremiante para la UE es mantener el planeta saludable, por lo que entre sus objetivos principales se encuentran promover las propuestas legislativas al objeto de lograr la neutralidad climática europea en 2050 y poner en marcha una nueva estrategia de crecimiento para la UE basada en la sostenibilidad⁵¹. Dicha estrategia, que adoptó el nombre de Pacto Verde Europeo (PVE) fue presentada por la Comisión en diciembre de 2019⁵². El Consejo Europeo hizo suyo el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra para 2050, instando al Consejo y a la Comisión a poner en marcha los trabajos y las medidas legislativas necesarias para su logro⁵³.

No obstante, cabe afirmar que aunque inicialmente prevista como la estrategia para lograr la citada neutralidad climática, el PVE es un nuevo plan global para el desarrollo de la UE, “una estrategia integral y de largo plazo con una vocación de transformación de la economía y de las sociedades europeas para asegurar la neutralidad climática en 2050” (Sanahuja, 2020, p. 72). A este respecto, el proceso de implementación del PVE “auspicia un cambio sistémico en la economía y sociedad europea, que va más allá de la acción por el clima, para enmarcarse en el contexto del desarrollo sostenible” (Pérez de las Heras, 2020, p. 127). En efecto, el PVE es una hoja de ruta para hacer

⁵⁰ Comisión Europea, documento de 30 de enero de 2019, *Documento de Reflexión para una Europa sostenible de aquí a 2030*, COM (2019) 22.

⁵¹ Comisión Europea, comunicado de prensa del 10 de septiembre de 2019, *La Comisión Von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, IP/19/5542.

⁵² Comisión Europea, comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo* COM (2019) 640 final.

⁵³ Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2019 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 29/19.

que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades, para lo que prevé actuaciones al objeto de impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular; detener el cambio climático; revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación. Por ello, no es de extrañar que haya sido considerado “el proyecto de política medioambiental más ambicioso de la historia europea” (Fernández de Gatta, 2020a, p. 81). Además, es necesario resaltar la capacidad demostrada por todos los Estados miembros para ponerse de acuerdo en su voluntad de alcanzar los objetivos recogidos en el PVE, lo que “evidencia que la transición verde ha pasado de ser una cuestión controvertida a una de las principales prioridades políticas de la UE” (Abdullah, 2021, p. 86).

El PVE es un “programa de gran potencial transformador” que “plantea la gestión sostenible de las tres problemáticas ambientales más importantes: clima, biodiversidad y contaminación” (Sanahuja, 2020, p. 78). De ahí que incida en todos los sectores de la economía, especialmente en aquellos más contaminantes, como el transporte, la energía, la agricultura, la industria, la construcción, el sector textil y el químico. Siendo un elemento novedoso que puede impulsar notoriamente la transformación de la economía de la UE hacia un futuro sostenible, el PVE insiste en dos ideas fundamentales presentes hace décadas en el proceso de integración europea: por un lado, junto a la configuración de políticas profundamente transformadoras sigue siendo indispensable la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE; por otro, “además de las nuevas acciones de la UE, se considera que los estados miembros deben garantizar que la legislación y las políticas pertinentes para el despliegue del PVE se hagan cumplir y se apliquen de manera efectiva” (Fernández de Gatta, 2020b, p. 45).

Como se ha dicho, la configuración del PVE partía del documento de reflexión de la Comisión al que nos hemos referido al comienzo de este apartado, y ello se aprecia en los fundamentos para su desarrollo y los ámbitos concretos en los que es necesario actuar. Así, en materia de energía y clima el PVE estableció la propuesta de elevar, como mínimo, al 50 % la reducción de las emisiones de GEI (con respecto a 1990) como vía para lograr la neutralidad climática en 2050. En segundo lugar, el PVE apuesta por acelerar el proceso de descarbonización del sistema energético, intensificando la implantación de fuentes de energía renovable así como incrementando el nivel de eficiencia energética, lo que sigue siendo también una herramienta para la reducción de emisiones. También vinculada a la acción climática, el PVE apuesta por la defensa de la biodiversidad, no en vano el calentamiento climático repercute en la pérdida de la misma, para lo que propone ampliar la red Natura 2000 y recuperar los ecosistemas dañados. En cuanto a la industria, se aboga por su transformación hacia una industria verde y circular; en particular en los sectores que más intensamente utilizan los recursos, como el textil, la construcción, la electrónica, los plásticos y la transformación alimentaria. Finalmente, con respecto al transporte, se urge a adoptar una nue-

va estrategia de movilidad sostenible, que posibilite reducir las emisiones en un 90 % para 2050.

La situación de pandemia provocada por el COVID-19, que se generalizó a partir de marzo de 2020, ha fortalecido e impulsado el PVE. Efectivamente, “la aparición de la pandemia, lejos de alterar la formulación del PVE, ha reforzado su relevancia como parte sustancial del proceso de recuperación lanzado desde las instituciones comunitarias” (Lasheras, 2021, p. 111), generalizándose la idea de que el PVE debe ser entendido “como la ‘puerta verde’ de salida a esta crisis económica y humana sin precedentes que permita la reconstrucción económica de los países de la UE” (Martín, 2020, p. 316). En este sentido, se refuerza la idea del PVE como estrategia integral que promueve un cambio de modelo, puesto que “alineando los esfuerzos de recuperación pospandemia con unos objetivos climáticos ambiciosos podría fomentar transformadoras soluciones a largo plazo, que apunten a la construcción de un nuevo modelo de sociedad justa, sostenible y descarbonizada” (Villavicencio, 2020, p. 19). Es cierto que la implementación del PVE “dependerá en parte del comportamiento del PIB, de las tasas de desempleo y los niveles de déficit y deuda de los Estados miembros”, pero la apuesta por su desarrollo brinda “la oportunidad de sentar las bases para la transformación del modelo de desarrollo de la UE” (Lázaro et al., 2020, p. 171). Es más, la relevancia del PVE, de las herramientas financieras para su ejecución y de los elementos que lo desarrollan y ponen en marcha que a continuación presentaremos, hacen que sean considerados “elementos de relanzamiento del proyecto europeo” (Sanahuja, 2022, p. 1).

3.2. Más sostenibilidad para superar la nueva crisis

A lo largo de 2020 la Comisión fue haciendo público diferentes propuestas para desarrollar y poner en marcha el contenido del PVE. En primer lugar, la Ley del Clima Europea⁵⁴, es decir, el acto legislativo fundamental para garantizar la neutralidad climática para 2050. Se presenta como el elemento central del PVE “puesto que recoge, en términos jurídicos y de manera irreversible, el compromiso político que marca la senda hacia un futuro más sostenible” (Martín, 2020, p. 307). La Comisión destacó que la UE ya ha comenzado a transformar la economía para lograr este objetivo, recordando nuevamente que ello ha traído beneficios económicos: mientras que las emisiones de GEI cayeron un 23 % entre 1990 y 2018, el PIB aumentó un 61 %. Sin embargo, la institución reconocía que es necesario realizar ajustes e identificar mayores compromisos si se quiere lograr la neutralidad climática, por lo que propuso

⁵⁴ Comisión Europea, documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (“Ley del Clima Europea”)*, COM (2020) 80 final.

un acto legislativo en forma de reglamento a fin de que la UE cambie su objetivo de reducción de emisiones de GEI para 2030 y lo fije en un mínimo del 50 %, preferiblemente del 55 %.

Pocos días después la Comisión propuso un nuevo modelo de industria para Europa que, precisamente, facilite el camino hacia la neutralidad climática al reducir su huella de carbono, volviéndose más ecológica y circular al tiempo que más competitiva⁵⁵. El objetivo es brindar apoyo a las industrias para que avancen en el proceso de transición hacia la neutralidad climática, fomentando las alianzas industriales en sectores clave para la transición energética. Estrechamente unida a esta propuesta y prácticamente al mismo tiempo, se presentó el nuevo plan para la economía circular⁵⁶, que pretende reforzar la competitividad mientras se protege el medio ambiente, y favorecer la adaptación de la economía europea a un futuro ecológico, especialmente de los sectores que más recursos utilizan.

Con el fin de encaminar a Europa hacia la recuperación ecológica, la Comisión presentó la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030⁵⁷. Por un lado, nace vinculada a la acción climática, pues la pérdida de biodiversidad agrava la crisis climática, mientras que su protección y recuperación ayuda a la mitigación de los efectos del cambio climático. Por ello se impulsa la recuperación de los bosques, los suelos y los humedales, y se pretenden limitar las actividades humanas no sostenibles que provocan la desaparición de multitud de especies animales y vegetales. Por otro, en el contexto de pandemia, frenar la destrucción de la naturaleza y promover su recuperación, ayudará a evitar el riesgo de aparición y propagación de enfermedades infecciosas. Vinculada a esta estrategia se encuentra la conocida como estrategia “de la granja a la mesa”⁵⁸, con el fin de aumentar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, lo que aportará beneficios ambientales, sanitarios y sociales, ofrecerá ventajas económicas y garantizará que la recuperación de la crisis sitúe a la UE en una senda sostenible. Además, la estrategia de biodiversidad se vio reforzada posteriormente con la nueva estrategia forestal⁵⁹, que promueve la conservación y restauración de los bosques, tanto para proteger la biodiversidad como para apoyar la lucha contra el cambio climático (absorción

⁵⁵ Comisión Europea, comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.

⁵⁶ Comisión Europea, comunicación de 11 de marzo de 2020, *Nuevo plan de acción para la economía circular*, COM (2020) 98 final.

⁵⁷ Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 “Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”*, COM (2020) 380 final.

⁵⁸ Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia “De la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final.

⁵⁹ Comisión Europea, comunicación de 16 de julio de 2021, *Nueva Estrategia de la UE en favor de los bosques para 2030*, COM (2021) 572 final.

y almacenamiento de CO₂) e impulsar la recuperación económica (fomento de la bioeconomía circular).

Entre las propuestas iniciales para el desarrollo del PVE debe mencionarse la Estrategia para la Integración del Sistema Energético⁶⁰. Para el logro de la sostenibilidad, el futuro energético de la UE debe basarse en una cuota cada vez mayor de energías renovables distribuidas geográficamente, al tiempo que se mantiene un uso más eficiente de los recursos y se evita la contaminación y la pérdida de biodiversidad. Para ello, esta estrategia pretende acelerar la integración del sistema energético y lograr así una economía climáticamente neutra que proteja la salud y el medio ambiente. Todo ello, además, facilitará asegurar el abastecimiento energético y reducir la dependencia exterior, más aún teniendo presente el actual contexto de conflicto en Ucrania⁶¹.

La ejecución de todo lo previsto en el PVE requiere de grandes inversiones, que la Comisión enumeró en un documento poco después de la presentación del mismo, en el que incluía los instrumentos financieros disponibles para poner en marcha la hoja de ruta prevista⁶². Se trata de “un volumen de inversión anual cuantioso, pero asumible con los instrumentos adecuados” (Sanahuja, 2020, p. 83). Junto a las inversiones públicas nacionales, la principal herramienta financiera prevista seguía siendo el presupuesto de la UE, en el marco financiero plurianual 2021-2027. Sin embargo, al generalizarse la pandemia y la crisis económica derivada de la misma, se vio la necesidad de adoptar alguna herramienta adicional. De este modo, a mediados de julio de 2020, el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo político sobre el plan europeo para la recuperación para hacer frente a los daños económicos y sociales derivados de la pandemia de coronavirus, denominado *Next Generation EU* y

⁶⁰ Comisión Europea, comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*, COM (2020) 299 final.

⁶¹ La UE ha respondido a la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022 adoptando duras sanciones contra este país, si bien el gas ha quedado inicialmente al margen del embargo, precisamente, para evitar represalias energéticas por parte de Rusia. El rápido abandono del carbón en toda la UE y la voluntad de cerrar paulatinamente las centrales nucleares por parte de varios países significaron una mayor apuesta por el gas natural como energía de transición, gas que se importa en un 40 % desde Rusia. “Ese porcentaje asciende al 100 % para Bulgaria, el 80 % para Polonia, alrededor del 60 % para Austria y Hungría, el 50 % para Alemania y el 40 % para Italia. Pero, lógicamente, la subida de más de un 50 % del precio del gas (...) afecta a todas las economías europeas” (Otero-Iglesias y Steinberg, 2022, p.1). Rusia “es conocedora del poder que le otorga la llave energética y por eso hace uso de ella a pesar de las declaraciones conjuntas con las instituciones comunitarias de no utilizar la energía como arma” (Rabanal, 2018, p. 76). La situación evidencia la dependencia externa de la UE respecto de los combustibles fósiles y refuerza la necesidad de acelerar su sustitución por fuentes de energía renovables y sostenibles.

⁶² Comisión Europea, comunicación de 14 de enero de 2020, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible – Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo* COM (2020) 21 final.

dotado de 750.000 millones de euros, además de aprobar el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027, que supone 1.074.300 millones de euros⁶³. Se trata de dos herramientas que se encuentran “integradas como parte de una estrategia que apunta a promover a la vez el relanzamiento y el desarrollo sostenible de Europa” (Chiodi, 2020, p. 98), conformando un instrumento para impulsar la recuperación tras la pandemia que “constituye el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la UE” (Bilbao, 2021, p. 23) y “que se distancia de la ortodoxia fiscal y financiera vigente desde la crisis de 2008” (Sanahuja, 2022, p. 4).

La Comisión especificó que, siendo el PVE la estrategia de crecimiento de Europa, *Next Generation EU* debe ser el motor para impulsarlo, insistiendo en que las inversiones públicas no deben causar daño al medio ambiente (finanzas sostenibles) y han de promover una economía más circular para aprovechar su potencial de crecimiento del empleo⁶⁴. Los fondos se distribuyen entre los Estados miembros en función del impacto socioeconómico de la pandemia, a través de planes que integran programas de inversión y reformas económicas, que serán evaluados por la Comisión y aprobará el Consejo. Dichos planes deben incluir inversiones y reformas en siete ámbitos, en los que la sostenibilidad es el reto común⁶⁵: adopción de tecnologías limpias y aceleración del desarrollo y uso de energías renovables; mejora de la eficiencia energética de los edificios; tecnologías limpias para el transporte sostenible; generalización de banda ancha rápida; digitalización y accesibilidad de los servicios públicos; desarrollo de procesadores más potentes y sostenibles; adaptación de la educación y la formación para desarrollar competencias digitales y crear oportunidades de empleo de calidad.

3.3. Ley del Clima, octavo PMA y paquete Objetivo 55

A finales de 2020 el Consejo Europeo hizo suya la propuesta de la Comisión sobre la Ley Europea del Clima e instó al PE y al Consejo a que adoptasen con celeridad el acto legislativo correspondiente, en el que reflejasen el aumento de reducción de emisiones para 2050⁶⁶. Como destacó la propia institución, esta norma va más allá de la acción climática, abarcando todas las áreas que han de trabajarse en favor de la sostenibilidad, no en vano la intensificación

⁶³ Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 17 a 21 de julio de 2020 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 10/20.

⁶⁴ Comisión Europea, comunicación de 27 de mayo de 2020, *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*, COM (2020) 456 final, p. 8.

⁶⁵ Comisión Europea, comunicación de 27 de septiembre de 2020, *Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021*, COM (2020) 575.

⁶⁶ Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 22/20.

de la ambición climática europea tiene por objetivo impulsar el crecimiento económico sostenible, crear empleo, generar beneficios en materia de salud y medio ambiente, y contribuir a la competitividad de la economía europea por medio de la innovación en tecnologías ecológicas. De nuevo se aprecia la estrecha unión entre protección medioambiental, política energética y acción climática y que la misma constituye el elemento fundamental para el logro del desarrollo sostenible en la UE. Atendiendo a lo solicitado por el Consejo Europeo, en junio de 2021 el PE y el Consejo aprobaron el reglamento que recoge la normativa para el logro de la neutralidad climática⁶⁷, consagrando así la asunción por parte de la UE del compromiso de reducir sus emisiones de GEI para 2030 en el 55 % con respecto a los niveles de 1990.

Sin dejar la acción climática, conviene mencionar la Estrategia de adaptación al cambio climático⁶⁸, una propuesta para reforzar la lucha contra el calentamiento global. Por medio de la misma se pretende acelerar el proceso de adaptación a los efectos inevitables provocados por el cambio climático, reforzando la resiliencia y aplicando soluciones basadas en la naturaleza. Se trata de una estrategia que “se inserta en la hoja de ruta fijada en el Pacto Verde y se conecta con los compromisos internacionales que (la UE) ha asumido en materia climática” (Giles, 2021). De nuevo, la presencia de la sostenibilidad en todas las propuestas que las interconecta evidenciando el objetivo general del PVE, pues reforzar e intensificar la lucha contra el cambio climático supone avanzar en la transición energética gracias al impulso de las energías renovables y de la eficiencia energética, lo que favorece una recuperación económica más sostenible. Si se impulsa y acelera el cumplimiento del PVE, “sus efectos positivos sobre la actividad pueden hacerse sentir a corto plazo, pero también prolongarse en el futuro con un cambio del modelo energético europeo” (Lázaro *et al.*, 2020, p. 181), e incluso, como ya se ha dicho, con un cambio del modelo económico.

Meses antes la Comisión había presentado su propuesta en torno al octavo PMA⁶⁹, a partir de la que el PE y el Consejo iniciaron en marzo de 2021 las negociaciones para definir el acto que adoptase el programa. El nuevo PMA ha sido recientemente aprobado⁷⁰ y asume plenamente la filosofía del PVE de manera que, tal y como expresa en la exposición de motivos, contribuye a

⁶⁷ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”), DOUE L 243, de 9 de julio de 2021.

⁶⁸ Comisión Europea, comunicación del 24 de febrero de 2021, *Forjar una Europa resiliente al cambio climático – La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, COM (2021) 82 final.

⁶⁹ Comisión Europea, documento de 14 de octubre de 2020, *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030*, COM (2020) 652 final.

⁷⁰ Decisión (UE) 2022/591 del PE y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030, DOUE L 114, de 12 de abril de 2022.

impulsar la recuperación económica de la UE tras la crisis del coronavirus. Ello se aprecia en su completo objetivo, consistente en “acelerar la transición ecológica hacia una economía climáticamente neutra, sostenible, no tóxica, eficiente en el uso de los recursos, basada en las energías renovables, resiliente, competitiva y circular de forma justa, equitativa e integradora”.

El octavo PMA establece seis objetivos prioritarios temáticos, destacando en primer lugar la reducción irreversible y progresiva de las emisiones de GEI y el incremento de las absorciones por sumideros naturales o de otro tipo con el fin específico de lograr el objetivo para 2030 (reducción de las emisiones en el 55 %) y la neutralidad climática para 2050. En segundo lugar, el aumento de la capacidad de adaptación y la reducción de vulnerabilidad al cambio climático. El tercer objetivo determina un aceleramiento hacia una economía circular, mediante la evolución hacia un modelo de crecimiento regenerativo que devuelva al planeta más de lo que toma de él, utilizando los recursos de manera eficiente y sostenible. En cuarto lugar, la consecución del objetivo cero en materia de contaminación sin sustancias tóxicas en aire, agua y suelo. El quinto objetivo se centra en la biodiversidad, en su protección, conservación y recuperación, centrándose particularmente en el aire, el agua, el suelo, los bosques, los humedales y los ecosistemas marinos. Finalmente, otro objetivo que abarca necesariamente diferentes ámbitos y políticas como es el fomento de la sostenibilidad ambiental y la reducción de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo, en particular en los ámbitos de la energía, la industria, la construcción, la movilidad y el sistema alimentario.

Siguiendo lo previsto para el PMA, la Comisión adelantó las propuestas legislativas que debían seguir desarrollando el PVE y completar la transición hacia la neutralidad climática⁷¹. Conocido como *Objetivo 55*, se trata de un paquete legislativo cuyo objetivo general es la reducción de las emisiones de GEI en el 55 % para 2030 y lograr la citada neutralidad climática en 2050, así como para “hacer realidad el Pacto Verde Europeo”⁷². El paquete contiene “medidas de precios, aumentos en la ambición de los objetivos de energía y clima, revisiones e introducción de regulaciones y un importante paquete de protección social para tratar de contrarrestar el impacto de la transición en la población más vulnerable” (Lázaro, 2021, p. 30). Las medidas previstas por el paquete Objetivo 55 muestran cómo funcionará el PVE y, puesto que este “definirá la política económica del mayor mercado único del mundo, tiene el potencial de establecer nuevas normas a nivel global, dando forma a los contornos de la futura economía cero emisiones” (Tubiana, 2022, p. 52).

⁷¹ Comisión Europea, comunicación de 14 de julio de 2021, *‘Objetivo 55’: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, COM (2021) 550 final.

⁷² Comisión Europea, comunicado de prensa de 14 de julio de 2021, *Pacto Verde Europeo: la Comisión propone transformar la economía y la sociedad de la UE para alcanzar los objetivos climáticos*, IP/21/3541.

Para ello, por un lado, se recogen modificaciones en normas vigentes como en materia de comercio de derechos de emisión o de emisiones de vehículos (todos los matriculados a partir de 2035 serán de cero emisiones) o en las directivas sobre combustibles alternativos (generalización de puntos de recarga eléctrica y repostaje de hidrógeno) y sobre fiscalidad de la energía. Precisamente, el paquete recoge “entre sus medidas más importantes (...) el endurecimiento de las directivas de eficiencia energética y de energías renovables” (Sanahuja, 2022, p. 8), de modo que se amplía del 32 % al 40 % el objetivo de energía procedente de fuentes renovables y se amplía el objetivo general del 32,5 % al 36 % para el consumo de energía final y al 39 % para el consumo de energía primaria. Por otro lado, se proponen nuevos actos sobre mecanismos de ajuste en frontera del carbono, un mecanismo social de acción climática, sobre combustibles sostenibles en transporte aéreo y marítimo, y una nueva estrategia forestal (para preservar la biodiversidad y especialmente los bosques, cuya extensión se quiere ampliar notablemente).

Por influencia directa de las consecuencias de la situación en Ucrania pero dentro de los fines establecidos en Objetivo 55, la Comisión presentó el plan REPowerEU⁷³. La pretensión general del mismo consiste en lograr la independencia energética de Rusia lo antes posible, para lo que el plan pretende reducir el consumo general de gas en el 30 % para 2030 y, específicamente, disminuir en dos tercios el consumo de gas ruso para finales del presente año 2022. Los tres elementos principales del plan consisten en actuar de modo urgente sobre los precios de la energía, aumentar las reservas de gas y acelerar la transición energética prevista en el PVE y en el paquete Objetivo 55.

CONCLUSIONES

Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam trajeron importantes novedades y reformas entre las que destaca la inclusión y consolidación del desarrollo sostenible como objetivo del proceso de integración europea. Como consecuencia de ello, la sostenibilidad pasó a ser tenida en cuenta a la hora de adoptar las decisiones y acciones oportunas para promover el progreso económico y social en la UE. Como se ha podido comprobar, la consideración de la sostenibilidad ha ido adquiriendo mayor profundidad, aumentando progresivamente su relevancia en las estrategias europeas aprobadas para identificar el camino que la UE debía seguir a fin de impulsar su crecimiento.

Lo cierto es que la Estrategia de Lisboa del año 2000 tenía por prioridad convertir a la europea en una sociedad del conocimiento y aumentar así la competitividad, crear más empleo y lograr una mayor cohesión social. Pero también es cierto que aunque pretendía un crecimiento económico sostenible de la UE, la estrategia no contenía una dimensión ambiental que identificase

⁷³ Comisión Europea, comunicación de 8 de marzo de 2022, *REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible*, COM (2022) 108 final.

las pautas para impulsarlo. Es por ello que dicha dimensión fue adoptada por medio de una estrategia de desarrollo sostenible específica, aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001. Esta decisión refleja la importancia otorgada a la sostenibilidad, pero al mismo tiempo su carácter accesorio, al menos formalmente, por cuanto su aprobación se hizo al margen de la estrategia principal, si bien desde las instituciones europeas se subrayó que la estrategia de desarrollo sostenible completaba la Estrategia de Lisboa.

Entre los argumentos que explican que la Estrategia de Lisboa no pudiese ser completada se encuentran los derivados de la crisis mundial que estalló en 2008. Precisamente, para hacer frente a sus consecuencias y, aprendiendo de las lagunas que se apreciaron en aquélla, la Estrategia Europa 2020 incluyó importantes novedades con respecto a la sostenibilidad. El paso adelante dado en 2010 tuvo lugar por el hecho de que esta estrategia determinó tres áreas prioritarias para avanzar en una economía social de mercado como la que se pretendía para Europa. El crecimiento buscado debía basarse en el conocimiento y la innovación para ser inteligente, debía fomentar un alto nivel de empleo y la cohesión social para ser integrador, y debía impulsar una economía hipocarbónica y eficiente con los recursos para ser sostenible. La mayor relevancia de la sostenibilidad se reflejaba en que la misma pasaba a constituir uno de los tres pilares básicos del plan global de crecimiento europeo para la siguiente década.

La tercera estrategia analizada partía como el plan hacia la neutralidad climática europea y abarcaba todos los ámbitos para dirigir el crecimiento hacia dicho fin. Sin embargo, la situación de crisis derivada de la pandemia ha fortalecido el Pacto Verde Europeo en cuanto nueva estrategia global para el crecimiento económico y social, precisamente, como herramienta general para la superación de dicha crisis. Su denominación ya refleja el aumento del grado de importancia de la sostenibilidad, que pasa a ser el fundamento de lo que se considera ya un cambio de sistema, de manera que tanto el progreso económico como el social se promueven en un contexto de transición hacia un modelo verde y circular. De esta manera, la sostenibilidad lo abarca todo, incidiendo en todos los sectores económicos y transformando los retos medioambientales y climáticos en oportunidades para el crecimiento del empleo y el impulso de la integración y la cohesión social.

Como se ha visto a lo largo del trabajo, el desarrollo y puesta en marcha de cada una de las estrategias por medio de diferentes planes sectoriales, programas y propuestas legislativas han ido consolidando esa progresiva mayor relevancia de la sostenibilidad. Con la Estrategia de Lisboa y la Estrategia de Desarrollo Sostenible, así como por medio de la revisión de ambas, se inició una vinculación de las políticas medioambiental y energética y de la acción climática que trascendía dichos ámbitos para impulsar objetivos propios de otros sectores, como la creación de empleo por el impulso de las renovables. Dicha visión se reflejó en las novedades que trajo el Tratado de Lisboa, así como en la Estrategia Europa 2020. La pretensión de lograr una economía competitiva sostenible y más eficaz en el uso de los recursos se puso en

marcha en un contexto de crisis por medio de planes y propuestas específicas que, para superarla, incidían en la apuesta por la economía verde para provechar las oportunidades de negocio, de innovación, de inversión y de creación de empleo. Si el Pacto Verde Europeo ha consolidado la sostenibilidad como fundamento del progreso económico y social de la UE, ello se refleja en las nuevas propuestas adoptadas para su desarrollo y que, de nuevo, pretenden ser herramientas para superar la crisis económica, en este caso, derivada de la pandemia. Todas ellas, en mayor o menor medida, añan ya la protección medioambiental, la recuperación económica y el fortalecimiento de la cohesión social aprovechando las oportunidades que, en todos los sectores económicos, ofrece la apuesta por la sostenibilidad y la economía circular, marcando la senda a seguir por la UE en el futuro inmediato.

El comienzo de la recuperación se ha visto afectado por la situación de inestabilidad derivada de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. A la espera de que la diplomacia logre una solución pacífica y, al margen de la ayuda a la necesaria reconstrucción en Ucrania, la UE se verá obligada a redoblar los esfuerzos para la recuperación en un nuevo contexto geopolítico. En todo caso, es indudable que la UE deberá retomar y reforzar la apuesta por la sostenibilidad económica, social y medioambiental, característica propia ya del proceso de integración europea.

FUENTES CITADAS

A. Bibliografía

- Abdullah, H. (2021), El Pacto Verde Europeo: integrando la acción climática en la política interior y exterior de la UE, *Anuario Internacional CIDOB 2021*, 86-87.
- Agencia Europea del Medio Ambiente - AEMA (1999), *Medio Ambiente en la UE en el umbral del siglo XXI*, OPOCE.
- Aguilar Fernández, S. (2003), El principio e integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible, *Papers – Revista de Sociología*, 71, 77-97. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v71n0.1151>
- Baechler, L. (2012), Les stratégies de développement durable à la lumière de la crise de 2008, *L'Europe en formation*, 361, 73-86.
- Bilbao Ubillos, J. (2021), El Plan de recuperación para Europa : un hito, una oportunidad para avanzar en la transformación económica y algunos riesgos, en Eurobasque (ed.), *El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi. Aportaciones a la Conferencia*, 23-28.
- Castroviejo, M. (2006), Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea. Una nueva esperanza, *Ambienta*, 57, 6-13.
- CEDEFOP e International Labor Office (2012), *Skills for green jobs. European synthesis report*, Oficina de Publicaciones de la CE.
- Chiodi, F. M. (2020), Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte, *Revista Cultura Económica*, 38 (100), 95-120.
- Comisión Europea (1994), *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Oficina de Publicaciones de la CE.
- (2013), *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*, Oficina de Publicaciones de la UE.

- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2007), Política ambiental de la Unión Europea, en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, CIEMAT, 59-97.
- (2011), Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando al futuro, en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, CIEMAT, 57-76.
- (2013), El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41/42, 71-121.
- (2015), Unión Europea: relevancia ambiental, éxito en emisiones y debate sobre la fractura hidráulica, en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, CIEMAT, 95-139.
- (2020a), El ambicioso Pacto Verde Europeo, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 101, 78-109.
- (2020b), Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión, en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEMAT, 41-86.
- Fonseca, F. (2010), Una respuesta duradera para una crisis global: la iniciativa UE 2020, *ICE – Boletín Económico*, 2989, 23-28.
- García, García, S. (2018), Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea, *Revista de Estudios Europeos*, 71, 309-321.
- Giles Carnero, R. (2021), La nueva Estrategia de la Unión Europea sobre adaptación al cambio climático, *Euskonews & Media*, 761, www.euskonews.eus
- Hartmann, D. (2007), Understanding the Lisbon Strategy and policies from a Neo-Schumpeterian point of view, *Revista Universitaria Europea*, 7, 15-40.
- Hinojo Rojas, M. (2018), La política de medio ambiente en la Unión Europea en perspectiva histórica: de Roma a Niza, *Revista de Estudios Europeos*, 72, 26-73.
- Jiménez Beltrán, D. (2002), La estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo, *ICE – Revista de Economía*, 800, 97-122.
- Lasheras Merino, M. A. (2021), Geopolítica del Pacto Verde: órdago de la UE, *Energía y Geoestrategia 2021*, 111-190.
- Lázaro Touza, L. E. (2021), El Plan de recuperación de Europa: un acto de naturaleza federal. Transición ecológica”, en Eurobasque (ed.), *El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi. Aportaciones a la Conferencia*, 29-38.
- Lázaro Touza, L., Escribano Francés, G. y Crespi de Valldaura, V. (2020), Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia, *ICE Revista de Economía*, 916, 165-183. <https://doi.org/10.32796/ice.2020.916.7101>
- Martín Pascual, E. (2020), El Pacto Verde Europeo: ¿Posible salida verde de la crisis de la Covid-19?, *Revista General de Derecho Europeo*, 51, 305-330.
- Matías Clavero, G. (2005), La Estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía, *ICE – Revista de Economía*, 820, 169-193.
- Moreno, R., Royuela, V. y Yayá, E. (2005), Monitoring the Lisbon Strategy's Targets, *Investigaciones Regionales*, 7, 155-192.
- Naciones Unidas, Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment/un/org/>
- OIT y Fundación Biodiversidad (2010), *Empleos Verdes para un Desarrollo Sostenible*, Sustainlabour.
- Otero-Iglesias, M. y Steinberg, F. (2022), La guerra de Ucrania en el tablero económico, *Comentario Elcano*, 7.
- Pérez de las Heras, B. (2016), La gestión eficiente de recursos en la Unión Europea: alcance e impacto de la normativa europea para una economía más sostenible

- y circular, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 55, 781-817. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.55.01>
- (2020), La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París, *Revista Española de Derecho Internacional*, 72 (2), 117-141. <http://dx.doi.org/10.17103/redi.72.2.2020.1a.04>
- PNUMA (2011), *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*, Recuperado de www.unep.org/greeneconomy
- Rabanal, N. G. (2018), Seguridad energética en clave de la Unión Europea: el papel de Rusia, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4 (2), 67-80. <http://dx.doi.org/10.18847/1.8.5>
- Ristori, D. (2019), 60 ans de politique énergétique, *Revue du droit de l'Union européenne*, 1, 17-38.
- Robles Carrillo, M. (2005), La reactivación de la Estrategia de Lisboa, *Revista Española de Derecho Europeo*, 16, 497-546.
- Sanahuja, J. A. (2020), El Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global, en Mesa, M. (coord.), *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*, Fundación Cultura de Paz, 69-95.
- (2022), El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica, *Fundación Carolina - Documentos de Trabajo*, 63.
- Sanz Rubiales, I. (2011), Notas sobre la hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, II (1), 1-18.
- Tubiana, L. (2022), El despegue verde europeo: visión y acción, *Política Exterior*, 36 (205), 50-58.
- Villavicencio Calzadilla, P. (2020), La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes, *Revista catalana de Dret Ambiental*, XI (2), 1-27. <https://doi.org/10.17345/rcda2807>
- World Economic Forum (2010), *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe?*, WEF.
- Yábar Sterling, A. (2004), El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días, *Foro – Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva época*, 0, 75-94.
- Ybáñez Rubio, I. (2006), Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE. Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo, *ICE – Revista de Economía*, 829, 165-174.

B. Legislación

- Resolución 93/C 138/01, de 1 de febrero de 1993, del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993.
- Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, DOCE L 242, de 10 de septiembre de 2002.
- Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, DOUE L 354, de 28 de diciembre de 2013.
- Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”), DOUE L 243, de 9 de julio de 2021.

Decisión (UE) 2022/591 del PE y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030, DOUE L 114, de 12 de abril de 2022.

III. CONCLUSIONES

1. Recapitulación de las conclusiones de los textos que conforman la tesis.....p. 227
2. Acontecimientos recientes a considerar para completar las conclusiones.....p. 233
3. Reflexiones y conclusiones finales.....p. 243

Cada uno de los cinco artículos que componen la presente tesis por compendio de publicaciones tiene sus propias conclusiones, derivadas del estudio específico y del fin pretendido en cada texto. No obstante, como se ha descrito al presentar el planteamiento general de la tesis, se complementan para componer un análisis de la actividad que la UE despliega para establecer las bases con las que pretende lograr el objetivo de desarrollo sostenible. De este modo, sin ánimo de repetir los cinco grupos de conclusiones, es posible agruparlas y exponerlas a modo de recapitulación que recoge las cinco ideas fundamentales derivadas del análisis referido y que forman el resultado de la tesis.

Ello permite asentar la base sobre la que poder ampliar las conclusiones de la tesis, algo que resulta adecuado realizar teniendo en cuenta el conflictivo y complejo contexto que ha deparado 2022. En efecto, aunque los dos últimos textos en redactarse ya se referían a ello, conviene describir dicho contexto y analizar las principales decisiones adoptadas en el seno de la UE al respecto pues, como se comprobará, la afectación a la implementación del Pacto Verde Europeo es evidente así como la influencia en el desarrollo del objetivo de desarrollo sostenible de la UE.

Con todo ello, es posible completar las conclusiones de los respectivos textos que se recapitulan a continuación de estas líneas, con unas reflexiones finales en forma de corolario de la tesis que permiten intuir el futuro de la UE en los ámbitos analizados.

1. RECAPITULACIÓN DE LAS CONCLUSIONES DE LOS TEXTOS QUE CONFORMAN LA TESIS

1.1. A pesar de que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no establecieron regulación alguna al respecto, la evolución del proceso de integración conllevó la instauración de una política medioambiental europea y la asunción del desarrollo sostenible como objetivo del propio proceso de integración.

Las características del mercado común que se fue estableciendo en las Comunidades Europeas desde finales de la década de 1960 exigieron la adopción de unas reglas básicas que evitasen que las normativas medioambientales nacionales generasen situaciones contrarias a la libre competencia. Los Tratados no contenían normativa alguna por lo que, ya en la década siguiente, se recurrió a programas de acción para ir configurando la política medioambiental europea. Inicialmente se vinculó al desarrollo del mercado común, de modo que los dos primeros programas persiguieron un objetivo general consistente en compatibilizar un uso racional de los recursos naturales con el desarrollo económico. Sin embargo, a partir del tercer PMA el objetivo se centró en la protección medioambiental, incidiendo en la prevención.

La década de 1980 conllevó un cambio que se reflejó en el Acta Única Europea y, a partir de ahí, en los demás Tratados modificativos. En efecto, la reforma operada por el AUE supuso que el medio ambiente pasase a tener una regulación propia, en cuanto política específica de las CCEE. Además, estableció que la protección medioambiental sea un componente de todas las políticas europeas, idea ya planteada por el tercer PMA y que el cuarto comenzó a desarrollar y aplicar, para determinar así el camino que debían seguir los correspondientes actos legislativos.

Ya en la década de 1990, el Tratado de Maastricht incluyó entre los fines a lograr por la UE un crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente, para lo que el quinto PMA ahondó en una perspectiva de protección

medioambiental generalizada en todos los ámbitos de la UE. El Tratado de Ámsterdam confirmó el desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea y no exclusivamente de la política medioambiental, mientras que el sexto PMA estableció las vías a seguir para hacer frente a retos como el cambio climático, la defensa de la biodiversidad o la economía circular, incidiendo en la necesidad de que las diferentes políticas europeas actuasen al respecto.

Como consecuencia de todo ello, la sostenibilidad pasó a ser tenida en cuenta a la hora de adoptar las decisiones y acciones oportunas para promover el progreso económico y social en la UE. La estrategia de desarrollo sostenible aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001 para completar la Estrategia de Lisboa es la muestra más evidente.

1.2. Aunque los Tratados constitutivos tampoco establecieron una regulación específica en el ámbito energético, los aspectos ambientales presentes en dicha materia determinaron la progresiva configuración de la misma, concibiéndose como elemento de máxima relevancia para el logro de la sostenibilidad.

Como sucedió con el medio ambiente, los Tratados constitutivos tampoco establecieron previsión alguna con respecto a la configuración de una política energética europea. Y ello a pesar de que dos de las tres Comunidades se constituyeron en torno al ámbito energético (CECA y CEEA). El hecho de tratarse de una materia que los Estados consideran estratégica y de interés nacional, impidió que se adoptasen decisiones a nivel europeo. Es verdad que la crisis de los años 70 impulsó un uso racional de la energía y que, junto al carbón, al petróleo y a la energía nuclear, se comenzó a tomar en consideración las energías renovables. No obstante, el argumento principal consistía en buscar nuevas fuentes de provisión, sin que se manejasen aún consideraciones ambientales.

En la década de 1980 se constató la gravedad que podría llegar a tener el fenómeno del cambio climático, por lo que se comenzó a dar importancia a la

reducción de las emisiones contaminantes. Precisamente, al evidenciarse que la energía constituía la mayor fuente de emisiones contaminantes, concretamente de gases de efecto invernadero, también en este ámbito tuvo lugar un cambio de actitud. Así, la incipiente política energética europea tuvo en consideración, prácticamente desde sus inicios, los problemas ambientales y especialmente las consecuencias del cambio climático, determinando como objetivos el impulso de la eficiencia energética y el uso de energías renovables.

En la década de 1990 se confirmó esa tendencia y se adoptó un enfoque más equilibrado de la política energética europea, al tomar definitivamente en consideración, junto a la competitividad y a la seguridad del suministro, la protección del medio ambiente. Desde entonces, la UE ha impulsado una política energética que, además de asegurar el abastecimiento, tiene por objeto impulsar las energías renovables y la eficiencia energética, lo que la convierte en elemento fundamental en la lucha contra el cambio climático así como para facilitar el logro del desarrollo sostenible.

1.3. El mayor reto para la protección medioambiental y la sostenibilidad en general es el cambio climático, ante cuyas consecuencias la UE ha ido desarrollando una actividad que la convierte en la economía más ambiciosa en la lucha contra el calentamiento global.

El inicio de las negociaciones en el seno de la CMNUCC reflejaron la capacidad de la UE para liderar la lucha contra el cambio climático. Así lo demostraron tanto el hecho de que fuese promotor y actor principal para la aprobación del Protocolo de Kioto, como el esfuerzo desarrollado por parte de Europa para su entrada en vigor tras la retirada de Estados Unidos del mismo.

La UE adoptó compromisos ambiciosos y herramientas jurídicas internas avanzadas para su cumplimiento, que era corroborado en las correspondientes evaluaciones parciales. Se convertía así en referente de la acción climática para los países más desarrollados y en espejo donde se miraban los países en

desarrollo, que además tenían en Europa al gran aliado para obtener ayudas con las que financiar el esfuerzo que para ellos suponía combatir el cambio climático.

La crisis económica internacional iniciada en 2008 frenó la acción climática, revelando que muchos países no eran capaces de seguir el ritmo de la UE (o no podían, o no tenían interés en ese momento). La COP de Copenhague evidenció que el modelo europeo no había sido adoptado por los países que mayores compromisos debieran adquirir en la lucha contra el cambio climático, especialmente mediante la reducción de emisiones de GEI. Por ello, la UE adoptó un papel secundario para rediseñar su estrategia, de modo que añadió nuevos elementos a la misma, destacando la vinculación de la seguridad de abastecimiento energético a la acción climática, así como un refuerzo del impulso al multilateralismo para promover la política climática internacional. Aunque la UE no conseguía liderar la acción de los países más desarrollados, no había duda de que constituía el referente mundial en la lucha contra el calentamiento global.

1.4. El desarrollo de normas y acciones en el marco europeo en los tres ámbitos citados, ha terminado por configurar una política integrada en materia de medio ambiente, clima y energía, que se constituye además como la piedra angular para la consecución del desarrollo sostenible.

El Tratado de Lisboa de 2007 estableció la normativa específica para una política energética europea. A pesar de su determinación como política independiente, quedaba vinculada a la protección medioambiental y a la lucha contra el cambio climático, dados sus objetivos específicos de impulso de la eficiencia energética y de las fuentes de energía renovables.

La Estrategia Europa 2020 adoptada en 2010 reforzaba el objetivo de la sostenibilidad en el plan global de crecimiento de la UE. De este modo, la economía social de mercado pretendida pasaba a fundamentarse en el conocimiento y la innovación, en el fomento de un alto nivel de empleo y de

cohesión social, y en el impulso de una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos.

Como se ve, el Derecho originario europeo consagraba la configuración de una política integrada en materia de medio ambiente, clima y energía que, siguiendo lo propuesto por el plan global de crecimiento, de facto se ha ido desarrollando en una combinación regulatoria que influye en la determinación de prácticamente todas las políticas europeas por cuanto que introduce la meta de la sostenibilidad en todas ellas. Así ha quedado reflejado con la adopción y puesta en marcha de relevantes propuestas como el séptimo PMA, el Marco clima y energía para 2030, la Unión de la Energía o el plan para una economía circular; que a su vez han supuesto la adopción de los actos legislativos correspondientes, como los que conforman los paquetes energía limpia y economía circular.

La nueva notoriedad adquirida por la UE en las negociaciones climáticas a partir de la COP de Durban y la adopción de Kioto II, se debe en buena medida a la apuesta europea por las energías renovables y la eficiencia energética, tanto para luchar eficazmente contra el cambio climático como para hacer frente al reto de la seguridad de abastecimiento energético. En desarrollo de dicha idea y actuando como mediador entre Estados Unidos y China, la UE posibilitó la adopción del Acuerdo de París.

1.5. Ante la necesidad de aumentar el ritmo para cumplir con los objetivos climáticos, así como para hacer frente a una nueva crisis económica, la UE ha terminado por establecer la sostenibilidad como fundamento de su crecimiento y, en buena medida, del futuro desarrollo del proceso de integración europea en general.

Tras la superación de la crisis económica de 2008 y la recuperación consolidada a partir de 2014, la UE tuvo que reconocer que la vuelta a ritmos de crecimiento considerables había supuesto al mismo tiempo una ralentización de los ritmos de cumplimiento de los objetivos asumidos para 2020, en materia de

medio ambiente, energía y clima, lo que ponía en duda la validez de los previstos para 2030. Por ello, desde la UE se concluyó que resultaba indispensable aumentar la ambición en lo que al cumplimiento de todos ellos se refiere.

La propuesta para lograr la neutralidad climática en 2050 y el Pacto Verde Europeo (PVE) evidencian que la UE apostaba por llevar a la práctica esa mayor ambición. El PVE es la estrategia global para el crecimiento económico y social de la UE durante la presente década y, si bien partía como el plan para la consecución de la neutralidad climática europea, la situación de crisis derivada de la pandemia del Covid19 lo ha fortalecido como herramienta general para la superación de dicha crisis. Su objetivo consiste en transformar los retos en materia de clima, energía y medio ambiente en oportunidades para el crecimiento del empleo y el impulso de la integración y la cohesión social, para lo que prevé actuaciones que supongan el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación. Como se deduce, con el PVE la sostenibilidad pasa a ser el fundamento de lo que se considera ya un cambio de sistema, de manera que tanto el progreso económico como el social se promueven en un contexto de transición hacia un modelo verde y circular.

Los planes, programas y estrategias específicos aprobados desde 2020 establecen las bases y los fundamentos de las acciones y actuaciones específicas que deben ir definiéndose y aplicándose para el desarrollo y puesta en marcha del PVE, encontrándose entre las mismas actos legislativos que serán de obligado cumplimiento por los estados miembros. Entre todos ellos pueden citarse el octavo PMA, la ley del clima europea, el paquete legislativo objetivo 55 o el plan REPowerEU. De este modo, en la actualidad y de cara al futuro inmediato, junto a la protección y defensa de la biodiversidad, la actividad de la UE se centra en la reducción de emisiones contaminantes, el aumento de la presencia de las energías renovables en el consumo de energía y el logro de una mayor eficiencia energética, que constituyen, además, eficaces herramientas para la lucha contra el cambio climático.

2. ACONTECIMIENTOS RECIENTES A CONSIDERAR PARA COMPLETAR LAS CONCLUSIONES

2.1. Taxonomía de la UE y REPowerEU

Los dos artículos redactados en el presente 2022 se refieren a dos hechos que, por diferentes motivos, tienen relevancia en la temática analizada. Por un lado, la propuesta que la Comisión hizo pública a comienzos de febrero para considerar sostenibles las inversiones realizadas en energía nuclear y gas natural, de modo que se recurra a las mismas en el contexto de la transición energética hacia la neutralidad climática, mientras se logra consolidar las fuentes renovables como principales fuentes de abastecimiento energético¹. Por otro lado, la invasión de Ucrania por parte de Rusia el 24 de febrero de 2022 y el conflicto armado que se desarrolla desde entonces, lo que además de generar la devastación propia de la guerra ha tensionado enormemente los mercados mundiales de materias primas y de energía, poniendo de relieve de nuevo la dependencia energética de la UE y, en concreto, con respecto del gas ruso. Si la propuesta de la Comisión arriba referida ya preveía la necesidad de reducir la dependencia energética de la UE, el estallido de la guerra y la postura de Rusia, han acentuado la necesidad y la urgencia de actuar “en un momento de crisis de globalización (...) y creciente utilización de las interdependencias como arma por parte de líderes autoritarios”².

Lo que la Comisión planteó consistía en catalogar de verdes las inversiones en energía nuclear y gas realizadas cumpliendo determinadas condiciones, de modo que quedasen incluidas en la lista de actividades económicas medioambientalmente sostenibles a las que se aplica la conocida como *taxonomía de la UE*. Se trata de una norma que, con intención de financiar

¹ Comisión Europea, comunicado de prensa de 2 de febrero de 2022, *Taxonomía de la UE: la Comisión presenta un acto delegado complementario sobre el clima a fin de acelerar la descarbonización*, IP/22/711.

² Sanahuja, J. A. (2022), “El Pacto Verde y la nueva Europa geopolítica”, en Jeger, E., Durán Cruz, D. y Luciano B. T. (coord.), *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*. Hamburgo, Fundación EU-LAC, p. 58.

el crecimiento sostenible, pretende impulsar la inversión verde y evitar el lavado de imagen ecológico de las empresas (el denominado *greenwashing*)³.

Las inversiones en cuestión las había especificado la Comisión en su propuesta⁴. Lo cierto es que estamos ante actuaciones que facilitan la cobertura de las necesidades energéticas de la UE en el mencionado periodo transitorio hacia la energía limpia –ahora más problemático por el contexto internacional–, pero que llamativamente suponen el recurso a energías que no cabe considerar renovables. El gas es, precisamente, la apuesta temporal como energía de transición mientras se generaliza el uso de energías renovables, razón por la que pasa a considerarse verde la construcción de plantas de gas para la generación de electricidad, para la cogeneración de alta eficiencia de calor/frío o para la producción de calor/frío en un sistema eficiente de calefacción y refrigeración, siempre que reemplacen una instalación de carbón existente que no puede ser reemplazada por energías renovables, que cumplan ciertos objetivos de reducción de emisiones y que cambien completamente a gases renovables o bajos en carbono antes de 2035. Por otro, la construcción de nuevas centrales nucleares y la mejora de las existentes para prolongar su vida útil, siempre que cumplan todos los requisitos exigidos por la normativa europea en cuanto a seguridad y gestión de los residuos, así como los adicionales previstos para la eliminación de dichos residuos y la planificación del cierre de la instalación.

Tal y como se ha explicado en varios de los artículos que componen la tesis, uno de los objetivos del PVE es impulsar la transición energética para lograr la sostenibilidad, pero también para asegurar el abastecimiento energético. En este sentido, como ya se ha dicho, la Estrategia de la UE para la

³ Reglamento (UE) 2020/852 del PE y del Consejo, de 18 de junio de 2020, *relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088*, DOUE L 198, de 22 de junio de 2020.

⁴ Comisión Europea (2022, 2 de febrero), *EU Taxonomy: accelerating sustainable investments. Complementary Climate Delegated Act on certain nuclear and gas activities*. Recuperado de https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation_en. La norma finalmente aprobada es el Reglamento Delegado (UE) 2022/1214 de la Comisión, de 9 de marzo de 2022, *por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 en lo que respecta a las actividades económicas en determinados sectores energéticos y el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 en lo que respecta a la divulgación pública de información específica sobre esas actividades económicas*, DOUE L 188, de 15 de julio de 2022.

Integración del Sistema Energético refuerza la dinámica ya existente y determina que el futuro energético europeo se fundamente en una cuota cada vez mayor de energías renovables distribuidas geográficamente, al tiempo que se impulsa un uso más eficiente de los recursos y se evita la contaminación y la pérdida de biodiversidad. Para cumplir con dicho objetivo se aceleró el abandono del uso del carbón de modo general y varios países han optado por ir cerrando paulatinamente las centrales nucleares. Temporalmente, se apostó por el gas natural como energía de transición mientras se generaliza el uso de energías renovables. Sin embargo, la UE no sólo es dependiente del exterior para la obtención del gas sino que en buena medida lo era, al menos hasta febrero, principalmente de Rusia, desde donde se importaba el 40 % del gas que necesita la UE (así como el 27 % del petróleo y el 46 % del carbón).

Aunque el gas quedó inicialmente al margen de las sanciones europeas impuestas a Rusia, en previsión de que la situación podría complicarse y afectar al abastecimiento energético de la UE, la Comisión presentó en marzo el plan REPowerEU⁵, con el objetivo de lograr la independencia energética de Rusia lo antes posible. Para ello, el plan pretende reducir el consumo general de gas en el 30 % para 2030 y disminuir en dos tercios el consumo de gas ruso para finales del presente año 2022 (así como el 90 % del petróleo y el 100 % del carbón procedentes de Rusia). Ante la nueva realidad geopolítica y del mercado de la energía derivada del transcurso de la guerra en Ucrania, la UE se veía obligada a acelerar la transición energética y reducir su dependencia energética, especialmente de Rusia, por lo que a mediados de mayo, la Comisión completaba el plan REPowerEU⁶. Durante este tiempo, se ha evidenciado ciertas fisuras entre los estados miembros en torno a la aplicación de sanciones, si bien ha tenido lugar “un endurecimiento paulatino de su planteamiento estratégico en sus relaciones con Rusia”⁷.

⁵ Comisión Europea, comunicación de 8 de marzo de 2022, *REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible*, COM (2022) 108 final.

⁶ Comisión Europea, comunicación de 18 de mayo de 2022, *Plan REPowerEU*, COM (2022) 230 final.

⁷ López Jiménez, J. A. (2022), “Ucrania: dilemas jurídicos e inseguridad regional en el vecindario compartido UE-Rusia”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 67, p. 56.

Dada la situación internacional, la UE trata de buscar nuevos proveedores de gas y petróleo para reducir su dependencia respecto de Rusia, si bien el objetivo principal consiste en estimular la inversión masiva en energías renovables para reducir tanto las emisiones como la dependencia energética, incidiendo en la sustitución de los combustibles fósiles en la industria y el transporte. De este modo, el plan REPowerEU prevé medidas a corto plazo para actuar con inmediatez, entre las que cabe citar las siguientes: lograr acuerdos con proveedores fiables de gas y gas natural licuado (GNL), realización rápida de proyectos de energía solar y eólica así como para la adopción de hidrógeno renovable, aumento de la producción de biometano, recomendaciones a la ciudadanía y las empresas sobre ahorro energético, y almacenamiento de gas hasta el 80 % para el 1 de noviembre 2022.

También se prevén medidas a medio plazo que deberán ultimarse antes de 2027, como la descarbonización industrial, una nueva legislación para una autorización más rápida de las energías renovables, o incrementar la producción de hidrógeno renovable para su uso en la industria, si bien destacan las dos que aumentan dos de los objetivos 2030 en materia de clima y energía. En efecto, el Plan REPowerEU prevé el incremento de la cuota de energías procedente de fuentes renovables en el consumo final de energía del 40 % (previsto en el paquete Objetivo 55) al mínimo del 45 %, así como un mayor aumento de la eficiencia energética al establecerse como objetivo la reducción del consumo de energía de al menos el 13 %, si bien tomando ahora como referencia el año 2020 (aumentándose el objetivo de reducción del 9 % previsto en el paquete Objetivo 55)⁸. Estos dos objetivos fueron recogidos en la propuesta de nueva Directiva sobre energías renovables y eficiencia energética que la Comisión presentó en la misma fecha⁹.

⁸ Si se tomase como referencia el consumo del año 2007, tal y como se hizo para determinar los objetivos para 2020, el objetivo de ahorro energético se situaría en torno al 40 %.

⁹ Comisión Europea, Propuesta de Directiva del PE y del Consejo, de 18 de mayo de 2022, *por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética*, COM (2022) 222 final.

Muchos de los Estados miembros ya habían mostrado sus intenciones de cumplir con el plan cuando lo presentó la Comisión en marzo y la concreción de las medidas a corto plazo supuso el fortalecimiento de las mismas. A modo de ejemplo, Alemania hizo pública su intención de dejar de importar petróleo ruso para finales de este mismo año, trataría de hacer lo mismo con el gas lo antes posible y abandonará el carbón por completo en 2030; Francia pretende incluso hacerlo antes y convertirse en la primera nación en abandonar el gas, el petróleo y el carbón; Austria, gran dependiente del gas ruso ha pasado a ser uno de los mayores inversores en energías renovables; Polonia, uno de los mayores consumidores de carbón en la UE, está realizando considerables inversiones en energía eólica marina; al mismo tiempo, España y Portugal lograron desligar el precio del gas, que se había elevado considerablemente desde el inicio de la ofensiva rusa en Ucrania, del precio de la factura de la luz¹⁰.

En julio, ambos ámbitos avanzaban en su concreción y ejecución. Por un lado, el día 6 el PE avaló la propuesta de la Comisión de incluir en la lista de actividades económicas medioambientalmente sostenibles (taxonomía de la UE) las inversiones en energía nuclear y gas. Por otro lado, cumpliendo con el objetivo previsto en el plan REPowerEU, y ante posibles perturbaciones del suministro de gas procedente de Rusia, a finales de mes la UE decidió disminuir la demanda de gas en un 15 % con respecto al consumo medio de los últimos cinco años entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de marzo de 2023¹¹.

Paradójicamente, las medidas propuestas en este contexto podrían tanto acelerar como frenar la transición energética; concretamente, “a corto plazo, los efectos de las decisiones tomadas para afrontar la emergencia energética antes que la climática son por desgracia negativos”¹². Por un lado, el plan REPowerEU supone un despliegue acelerado de las energías renovables que, sin embargo,

¹⁰ Curry, A. (2022, 9 de mayo), “Cómo la guerra de Ucrania está acelerando la transición energética renovable en Alemania”, *National Geographic*. Recuperado de <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/2022/05/como-la-guerra-de-ucrania-esta-acelerando-la-transicion-energetica-renovable-en-alemania>

¹¹ Consejo de la UE, comunicado de prensa de 26 de julio de 2022, *Los Estados miembros se comprometen a reducir la demanda de gas en un 15 % el próximo invierno*, 717/22.

¹² Narbona Ruiz, C. (2022), “Emergencia energética vs emergencia climática”, *Política Exterior*, vol. 36, núm. 210, p. 17.

puede “plantear dilemas relacionados con la implementación de grandes proyectos en entornos rurales y de alto valor ecológico”; mientras que por otro, medidas para la protección de consumidores vulnerables adoptadas en el contexto de la guerra en Ucrania, como la fijación de precios máximos de la energía o la bonificación del precio de los carburantes, “pueden diluir la señal de precios para la descarbonización si dichas medidas se mantienen en el tiempo”¹³. Y no debe obviarse situaciones muy llamativas para atender la decisión de dejar de comprar gas a Rusia y de sustituirlo por otros proveedores energéticos, que ha llevado, aunque sea de forma transitoria, a la reapertura de centrales térmicas de carbón o la compra de petróleo proveniente del *fracking*¹⁴. Todo ello puede dificultar la implementación de los planes de recuperación y resiliencia que los Estados miembros ya han presentado¹⁵ y que, como ha destacado la Comisión, prevén asignar casi un 40 % de sus inversiones a la lucha contra el cambio climático, lo que supondría un relevante paso adelante en la transición hacia la neutralidad climática¹⁶.

2.2. Conferencia sobre el Futuro de la UE

Todo lo comentado en el apartado anterior ha dejado en un segundo plano el resultado de la Conferencia sobre el Futuro de la UE, cuyo informe final fue entregado el 9 de mayo de 2022 a las presidencias de la Comisión, del

¹³ Lázaro Touza, L. y Escribano, G. (2022, 22 de abril), “Componente climático en los planes de recuperación y resiliencia de los cinco grandes (emisores): necesario y mejorable”, *Real Instituto Elcano – Blog*, p. 10 Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/componente-climatico-en-los-planes-de-recuperacion-y-resiliencia-de-los-cinco-grandes-emisores/>

¹⁴ Tristán, R. M. (2022), “Medio siglo a vueltas con el clima”, *Política Exterior*, vol. 36, núm. 210, p. 146.

¹⁵ Dichos planes son parte del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aprobado para impulsar el crecimiento tras la pandemia del Covid19. Reglamento (UE) 2021/241 del PE y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, *por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, DOUE L 57, de 18 de febrero de 2021.

¹⁶ Comisión Europea (2022), *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. Recuperado de https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es

Parlamento Europeo y del Consejo¹⁷. Dos años antes, en enero de 2020, la Comisión había presentado la Conferencia como una oportunidad para que la ciudadanía europea debatiese sobre los retos a los que se enfrenta la UE y reflexionase sobre el rumbo que debía seguir en el futuro¹⁸. La Comisión determinó que la Conferencia debía enmarcarse en torno a las principales ambiciones de la UE, lo que quedó reflejado en los grupos de trabajo que acabarían dando forma al informe final: cambio climático y medio ambiente; salud; economía, justicia social y empleo; la UE en el mundo; valores, derechos y Estado de Derecho; transformación digital; democracia europea; migración; educación, cultura, juventud y deporte. Como consecuencia de la pandemia del Covid-19, la Conferencia retrasó su puesta en marcha a mayo de 2021 y, por la misma razón, su desarrollo y funcionamiento han sido “desconocidos por parte de la ciudadanía, a pesar de constituir, paradójicamente, un foro para la implicación ciudadana”¹⁹. La presentación y entrega del informe final en mayo de 2022 pasó prácticamente desapercibida, dada la situación derivada de la guerra en Ucrania.

En dicho contexto, menor eco tuvo la Cumbre de la Tierra celebrada en Estocolmo los días 2 y 3 de junio, denominada *Estocolmo + 50*, por organizarse cincuenta años después de la primera Cumbre de la Tierra que tuvo lugar también en la capital sueca. El objetivo de Naciones Unidas era impulsar la adopción de planes de recuperación verdes tras la pandemia del Covid-19 y subrayar de nuevo la importancia del multilateralismo para abordar la crisis ambiental. La Declaración final de *Estocolmo + 50*²⁰ contenía diez recomendaciones acordadas entre los países participantes y entre las que destacamos las siguientes: reconocimiento del derecho a un ambiente sano,

¹⁷ *Conference on the Future of Europe – Report on the final outcome*. Recuperado del sitio correspondiente a la Conferencia sobre el Futuro de Europa en la web oficial de la UE, <https://futureu.europa.eu/pages/reporting>

¹⁸ Comisión Europea, comunicación de 22 de enero de 2020, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, COM (2020) 27 final.

¹⁹ Pérez de las Heras, B. (2021), “La Conferencia Europea como proceso de reflexión y relanzamiento de la UE”, en Eurobasque (ed.), *El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi. Aportaciones a la Conferencia*, Vitoria-Gasteiz, p. 9

²⁰ *Stockholm+50: Presidents’ Final Remarks to Plenary. Key recommendations for accelerating action towards a healthy planet for the prosperity of all*. Recuperado del sitio web de las Naciones Unidas correspondiente a la cumbre: stockholm50.global

limpio y sostenible; revisión del modelo económico actual a través de políticas económicas y fiscales que contribuyan a un planeta sano y al bienestar del ser humano; mayor vinculación entre los flujos financieros públicos y privados con el medio ambiente, el clima y la sostenibilidad; acelerar un modelo de producción y consumo circular y sostenible; reconstruir la confianza para fortalecer la cooperación y la solidaridad en la transición hacia la sostenibilidad. A destacar lo acertado de esta última, dado el contexto internacional actual.

A mediados de ese mismo mes de junio, la Comisión dio a conocer una evaluación de lo que debía hacerse para dar seguimiento a las propuestas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa²¹. Se distinguen cuatro tipos de iniciativas para dar respuesta a las 49 propuestas recogidas en el informe final de la Conferencia, que seguían los mismos ámbitos temáticos determinados por la labor de los grupos de trabajo: iniciativas ya existentes; iniciativas propuestas por la Comisión, cuya adopción se pide al PE y al Consejo; acciones previstas que incorporarán propuestas de la Conferencia; y nuevas iniciativas a partir de propuestas de la Conferencia. Nos referiremos a continuación a las iniciativas existentes o ya planteadas por la Comisión, vinculadas a las propuestas de los ámbitos directamente relacionados con la temática abordada en los artículos que componen la presente tesis doctoral y que han sido descritas y analizadas en mayor o menor medida en los apartados y capítulos finales de los mismos²².

En el ámbito del cambio climático y medio ambiente, las propuestas de la Conferencia se refieren a la producción de alimentos sostenibles, la protección y restauración de la biodiversidad, transición energética e independencia energética de la UE, liderazgo europeo en la lucha contra el cambio climático, infraestructuras y transporte sostenibles, producción y consumo sostenibles. La Comisión destacó que en este ámbito son numerosas las iniciativas presentadas y en marcha, siendo la principal el Pacto Verde Europeo, así como las estrategias y programas que derivan del desarrollo del mismo, como las referidas a la

²¹ Comisión Europea, comunicación de 17 de junio de 2022, *Conferencia sobre el Futuro de Europa – Transformar la visión en acciones concretas*. COM (2022) 404 final.

²² El seguimiento de las propuestas que la Comisión tiene intención de presentar, así como de los nuevos ámbitos que pretende estudiar, serán objeto de la actividad investigadora que se desarrolle tras la presente tesis.

biodiversidad, a los bosques, a la bioeconomía, la estrategia “De la Granja a la Mesa”, o los objetivos para el gasto relacionado con el clima en el marco financiero plurianual y NextGenerationEU. También otras iniciativas adoptadas incluso con anterioridad como la estrategia de adaptación al cambio climático, el plan de acción sobre economía circular o el paquete legislativo derivado del mismo. Entre las iniciativas ya presentadas por la Comisión y que solicita al PE y al Consejo adopten sin demora, destaca el paquete “Objetivo 55” y todas las medidas contenidas en el mismo, incluida la propuesta de nueva Directiva sobre energías renovables y eficiencia energética, así como otras propuestas legislativas sobre la deforestación, diseño ecológico o residuos.

En lo que se refiere a una economía y empleo más fuertes, cabe mencionar propuestas como el impulso hacia un modelo de crecimiento sostenible y resiliente que tenga en cuenta la transición ecológica. La propia Conferencia subrayaba la conveniencia de tomar en consideración el Pacto Verde Europeo para determinar nuevos indicadores macroeconómicos que reflejen la transición ecológica (también la digital). Entre las iniciativas ya presentadas por la Comisión destacan la propuesta para un nuevo modelo de industria (más sostenible, con bajas emisiones de carbono, que recurra a combustibles renovables) o la relativa a la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los ámbitos correspondientes, así como la solicitud para que el PE y el Consejo adopten las directivas sobre el comportamiento empresarial sostenible en las cadenas de valor mundiales y sobre información corporativa en materia de sostenibilidad.

Finalmente, el ámbito “la UE en el mundo” contiene propuestas muy vinculadas a las relativas al cambio climático y medio ambiente, tal y como sucede con las referidas al refuerzo de la autonomía europea en sectores estratégicos, entre los que se citan las tecnologías medioambientales y la energía; a la reducción de la dependencia energética exterior de la UE, aumentando la autonomía en la producción y suministro de energía en el contexto de la transición ecológica; o al refuerzo de la dimensión medioambiental de las relaciones comerciales de la UE. Entre las iniciativas en marcha, la Comisión menciona las agendas verdes y los acuerdos para la transición

energética entre la UE y diferentes países. Con respecto a las iniciativas que la Comisión pide adopten el PE y el Consejo destaca por su relevancia el Plan REPowerEU. La propia Comisión expresa que REPowerEU, aunque se refiera principalmente a la autonomía energética, contempla iniciativas y acciones que dan respuesta a propuestas presentadas por la Conferencia en los tres ámbitos que acabamos de exponer²³. Lo mismo sucede, si bien por su amplio ámbito de aplicación, con el Pacto Verde Europeo y, por lo que supone su puesta en práctica en multitud de sectores, con el paquete “Objetivo 55”.

La presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, subrayó la importancia de la Conferencia sobre el Futuro de Europa en el discurso del estado de la Unión que tuvo lugar el 14 de septiembre²⁴ y remarcó la necesidad de fomentar el diálogo con la ciudadanía por medio de procedimientos similares. Característica principal del discurso de Von der Leyen fue la continua referencia al PVE y las estrategias e iniciativas para su desarrollo, puestas en marcha o propuestas, como motor fundamental del desarrollo presente y futuro del proceso de integración europea, más aún en el contexto global de emergencia climática y en el geopolítico derivado de la guerra en Ucrania.

Una de las iniciativas más destacadas por la presidenta fue el plan REPowerEU, que había posibilitado la consecución y superación del objetivo de almacenamiento conjunto de gas (alcanzaba en ese momento el 84 %, 93 % a finales de octubre) y la sustitución de Rusia por otros proveedores como Estados Unidos, Noruega y Argelia (de febrero a septiembre de 2022 el gas de gaseoducto procedente de Rusia ha pasado del 40 % al 9 % del total importado en la UE). No obstante, tanto la situación geopolítica como la crisis climática han provocado la subida del precio del gas, multiplicado por diez con respecto al existente antes de la pandemia, pues las olas de calor han disparado la demanda de electricidad y las sequías han parado las centrales hidroeléctricas y nucleares. Por ello, además de la medida ya prevista para reducir el consumo

²³ Comisión Europea, Anexo de la comunicación de 17 de junio de 2022, COM (2022) 404 final, p. 1.

²⁴ Von der Leyen, U. (2022), *Una Unión que se mantiene Fuerte y Unida - Discurso sobre el estado de la Unión 2022*. Estrasburgo, 14 de septiembre de 2022. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_22_5493

de energía (en un 15 %), Von Der Leyen propuso limitar los ingresos de las empresas que producen electricidad a bajo coste y que están obteniendo grandes beneficios gracias a la guerra y a costa de los consumidores. Del mismo modo, puso de relieve la necesidad de que las empresas de petróleo, gas y carbón contribuyan contra la crisis, de modo que el debate sobre la limitación de precios también les afecta.

Además de bajar el precio del gas y garantizar la seguridad del suministro, Von der Leyen insistía en la necesidad de llevar a cabo una reforma integral del mercado de la electricidad, lo que exige seguir realizando y aumentando las inversiones en energías renovables. La apuesta por las mismas ayudará a hacer frente a las consecuencias del cambio climático, cada vez más evidentes y más graves tal y como ha demostrado el verano de 2022 (la presidenta citó “los ríos secos, los incendios forestales y el calor extremo” y recordó que “los glaciares de Europa se están desheliendo más rápido que nunca, las futuras sequías serán mucho más severas”). Para realizar dichas inversiones, y todas aquellas que en diferentes sectores apuesten por la transición energética y ecológica, se dispone aún de 700.000 millones de euros en el programa NextGenerationEU (Von der Leyen puso como ejemplo la fabricación e instalación de turbinas eólicas, paneles solares, trenes movidos por hidrógeno, etc., acciones que suponen garantizar el suministro de energía y reducir su consumo). Del mismo modo, es necesario reforzar la adaptación al cambio climático, para lo que resulta fundamental un acuerdo mundial ambicioso en favor de la naturaleza (protección y recuperación de la biodiversidad), objetivo que pretendía la UE para la Conferencia de NNUU sobre Biodiversidad y la COP27, que debían celebrarse en Montreal y Sharm el-Sheij respectivamente a finales de año.

3. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES FINALES

Como se ha descrito a lo largo de los textos que componen la tesis, la configuración de una política integrada en materia de medio ambiente, energía

y clima como fundamento de la acción europea para el logro del desarrollo sostenible, ha favorecido que la UE sea referente mundial en dichos ámbitos. El holgado cumplimiento del conocido como *objetivo 20/20/20* en materia de clima y energía, determinado en su día por la Estrategia Europa 2020, es un ejemplo evidente en lo que a reducción de emisiones y cuota de renovables se refiere. Recordemos que El objetivo *20/20/20* consistía en lograr para 2020 la reducción del 20 % de las emisiones de GEI con respecto a los niveles de 1990; aumentar al 20 % la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y disminuir el consumo de energía en un 20 % logrando una mayor eficiencia energética²⁵. En todo caso, deben tomarse en consideración diferentes circunstancias que han facilitado su logro.

Tabla 1: Objetivo 20/20/20 y grado de cumplimiento

	Reducción de emisiones GEI	Cuota de energías renovables	Eficiencia energética	
			Consumo máximo de energía primaria	Consumo máximo de energía final
Objetivo 20/20/20	20 %	20 %	20 %	
			1.474 Mtep	1.078 Mtep
Resultados en 2020	33,3 %	22,1 %	17 %	
			1.236,5 Mtep	906,8 Mtep

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change/data/database (Greenhouse gas emissions) para reducciones de GEI y ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators) para cuota de renovables y eficiencia energética

Lo cierto es que el objetivo 20/20/20 ha sido cumplido holgadamente, si bien deben tomarse en consideración diferentes circunstancias que han facilitado su logro, puesto que el ritmo de cumplimiento por parte de la UE no ha sido lineal. Las consecuencias de la crisis de 2008 y la reducción de la actividad económica conllevaron una mejora del grado de cumplimiento; mientras que la recuperación económica a partir de 2014 lo frenó. Los datos de 2019 evidenciaban que la UE cumpliría los objetivos previstos en materia de clima y energía pero el nuevo parón económico derivado de la

²⁵ La Directiva 2012/27/UE especificó en su segundo considerando que el objetivo de ahorro del 20 % se determinaba a partir del dato de consumo de energía primaria previsto en 2007, consistente en 1.842 Mtep (millones de toneladas equivalentes a petróleo). De este modo, el art. 3 de la norma especificó que dicho ahorro del 20 % equivale a que el consumo energético de la UE en 2020 no fuese superior a 1.474 Mtep en energía primaria (consumo interior bruto, excluidos los usos no energéticos) y a 1.078 Mtep en energía final (energía suministrada a la industria, el transporte, los hogares, los servicios y la agricultura). Directiva 2012/27/UE del PE y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, *relativa a la eficiencia energética*, DOUE L 315, del 14 de noviembre de 2012.

pandemia del covid-19 ha conllevado unos resultados espectaculares, especialmente en lo que se refiere a la reducción de emisiones de GEI.

Tabla 2: Reducción de emisiones de GEI con respecto a 1990

	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2019	2020	Objetivo
UE-27	7,8 %	9,8 %	7,8 %	15,6 %	22,7 %	20,5 %	25,4 %	33,3 %	20 %
UE-28	7,5 %	9,6 %	8,3 %	16,6 %	24,4 %	23,2 %	27,7 %		

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change/data/database (Greenhouse gas emissions)

Como se ve, el objetivo se ha logrado con amplio margen, puesto que la UE ha reducido en un tercio las emisiones de GEI con respecto a los niveles de 1990. Es cierto que la ralentización de la actividad económica derivada de la crisis económica internacional de 2008 tuvo su influencia, lo que a posteriori también pudo apreciarse en el hecho de que tras la superación de la misma, las emisiones incluso aumentaron durante un breve periodo. De cara a futuro deberá tenerse presente la ausencia del Reino Unido de las estadísticas, pues si nos atenemos al dato de la actual UE-27, la reducción de emisiones en 2019 había sido del 25,4 % frente al 27,7 % de la UE-28, lo que confirma que en esta materia Reino Unido ha aportado positivamente (sus emisiones se redujeron en el 40,3 % hasta 2019).

Tabla 3: Cuota de energías renovables en el consumo total de energía

	2005	2010	2015	2019	2020	Objetivo
UE-27	10,2 %	14,4 %	17,8 %	19,8 %	22,1 %	20 %
UE-28	9,6 %	13,2 %	16,8 %	18,9 %		

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators)

En cuanto al porcentaje de energías renovables en el consumo total de energía, el cumplimiento del objetivo se ha realizado con margen, pero no tan ampliamente. En este caso, la salida del Reino Unido ha mejorado el dato estadístico. En efecto, en 2019 la UE-27 tenía un mejor porcentaje (19,8 %) en comparación con la UE-28 (18,9 %). Por otro lado, algunos estados miembros se encuentran muy bien situados en el ámbito de consumo de energía proveniente de fuentes renovables, con porcentajes muy por encima de la media de la UE, como son los casos de Suecia (60,1 %), Finlandia (43,8 %), Letonia

(42,1 %), Austria (36,5 %) o Portugal (33,9 %). Sería muy conveniente que los demás países, especialmente los que peores datos tienen, tratasen de seguir su ejemplo a la hora de intensificar sus esfuerzos en esta materia.

Tabla 4: Eficiencia energética, consumo máximo de energía primaria (en Mtep)

	2005	2010	2015	2019	2020	Objetivo
UE-27	1.497,5	1.457,3	1.353,2	1.353,7	1.236,5	1.474
UE-28	1.721	1.662,4	1.535,8	1.528		

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators)

Tabla 5: Eficiencia energética, consumo máximo de energía final (en Mtep)

	2005	2010	2015	2019	2020	Objetivo
UE-27	1.040,7	1.024	958,5	986,5	906,8	1.078
UE-28	1.193,7	1.167,1	1.091,1	1.120,6		

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators)

El aumento del consumo energético a partir de 2014 convirtió el objetivo de eficiencia energética en el más complicado de cumplir para la UE-28. Hasta entonces los datos eran muy positivos y el logro del objetivo era claramente factible. El aumento de consumo que tuvo lugar hasta 2018 lo dificultó considerablemente, aunque en 2019 la tendencia viró de nuevo hacia la disminución. Debe tenerse presente, además, que son varios los estados miembros que vienen aumentando su consumo de energía desde 2006: en energía primaria Austria, Letonia, Chipre y, significativamente, Polonia; en cuanto a energía final, Eslovenia, Finlandia, Malta y, de nuevo, Estonia, Letonia, Chipre, así como de modo elevado otra vez, Polonia. Los datos de la UE-28 hasta 2019 reflejaban, siempre tomando como referencia la previsión de 2007 en la que se basó la Directiva 2012/27/UE, una reducción del 17 %, que con el parón de la actividad económica como consecuencia de la pandemia hubiese traído el cumplimiento del objetivo, al lograr un ahorro energético en torno al 23 %. No obstante, si en lugar de la previsión referida se toman en consideración

los datos reales de consumo, la reducción en 2020 con respecto a 2007 fue del 17 % en el caso de la UE-27²⁶.

En octubre de 2014 el Consejo Europeo aprobó el Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030²⁷. Siguiendo el esquema del *objetivo 20/20/20*, se fijaron los nuevos objetivos a lograr en 2030: reducción de las emisiones de GEI por lo menos en el 40 % con respecto a 1990; una cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE del 27 %, y la mejora de la eficiencia energética al menos en el 27 %. Dos años después, las nuevas Directiva sobre energías renovables y sobre eficiencia energética aumentaron los dos últimos objetivos, de modo que se pretendía una cuota de energías renovables del 32 % y un ahorro derivado de la mejora de la eficiencia energética del 32,5 %²⁸.

Prácticamente al mismo tiempo, la Comisión hizo pública su propuesta para desarrollar la transición a la energía limpia y lograr la neutralidad climática en 2050²⁹. El nuevo objetivo de reducción de entre el 80 % y el 100 % de las emisiones de GEI para dicho año requería de una mayor ambición por parte de la UE. Precisamente, la Comisión alertaba a comienzos de 2019 de la ralentización del ritmo de cumplimiento de los objetivos para 2020 a la que nos hemos referido arriba, derivado en buena medida del aumento de consumo

²⁶ Al haberse visto reducido el consumo de energía primaria de la UE-27 de 1.489,4 Mtep en 2007 a 1.236,5 Mtep en 2020. Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators). En todo caso debe tenerse presente que el objetivo de consumo máximo (no el de ahorro, determinado en porcentaje) se refería a la UE-28, cuando Reino Unido formaba parte de la UE. Por otro lado, la ralentización económica derivada de la pandemia y las medidas adoptadas para reducir el consumo de energía como consecuencia de la guerra en Ucrania ha supuesto que en julio de 2022 el ahorro haya aumentado hasta el 29 %, tal y como se subraya en el sitio web del Consejo en el que se informa sobre la revisión de la Directiva de eficiencia energética. Consejo Europeo (2022, julio), *Objetivo 55: cómo conseguirá la UE aumentar su eficiencia energética*. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/fit-for-55-how-the-eu-will-become-more-energy-efficient/>

²⁷ Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14. Adoptaba la propuesta de la Comisión recogida en la comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

²⁸ Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables y Directiva (UE) 2018/2002 relativa a la eficiencia energética, adoptadas por el PE y el Consejo el 11 de diciembre de 2018, DOUE L 328, de 21 de diciembre de 2018.

²⁹ Comisión Europea, comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.

energético tras la recuperación económica. Esa doble percepción, de estar en el buen camino pero con un ritmo menor del debido, se apreciaba al observar otros datos. Así, por ejemplo, la superficie protegida de la UE había aumentado entre 2010 y 2019, más de un 3 % en el caso de la superficie terrestre, mientras que en el caso de la superficie marina la extensión del área protegida se había doblado; sin embargo, el gasto en protección del medio ambiente había descendido del 2 % del PIB al 1,9 %³⁰.

Esa necesaria mayor ambición va a ir mostrándose en los diferentes planes, programas y estrategias que van a ir proponiéndose y adoptándose para el desarrollo del Pacto Verde Europeo. Seguimos con la referencia de los objetivos en materia y clima para comprobar que, efectivamente, los objetivos previstos para 2030 han sido aumentados considerablemente. De este modo, en junio de 2021 se aprobó la conocida como Ley Europea del Clima³¹, por la que se consagraba la asunción por parte de la UE del compromiso de reducir las emisiones de GEI para 2030 en el 55 % con respecto a los niveles de 1990, e inmediatamente se iniciaba su desarrollo con el paquete legislativo *Objetivo 55*³². En el seno del mismo, se propuso el aumento de los objetivos previstos en las directivas de eficiencia energética y de energías renovables, del 32 % al 40 % en cuanto a la cuota de energía procedente de fuentes renovables y, en el caso del ahorro energético, del del 9 % con respecto a los datos de 2020 (anteriormente, se tomaban en consideración los de 2007).

Tal y como se ha descrito en el primer apartado de este epígrafe, entre marzo y mayo del presente 2022, la Comisión presentó el plan REPowerEU³³, con el objetivo principal de impulsar la inversión masiva en energías renovables para reducir tanto las emisiones como la dependencia energética

³⁰ Datos extraídos de Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/environment/biodiversity y ec.europa.eu/eurostat/web/environment/environmental-protection

³¹ Reglamento (UE) 2021/1119 del PE y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”), DOUE L 243, de 9 de julio de 2021.

³² Comisión Europea, comunicación de 14 de julio de 2021, ‘Objetivo 55’: *cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, COM (2021) 550 final.

³³ COM (2022) 108 final y COM (2022) 230 final, citadas en las notas 5 y 6.

(especialmente, del gas procedente de Rusia). Entre las medidas previstas en dicho plan, se incrementa de nuevo el objetivo referido a la cuota de energías renovables para 2030 hasta el 45 %, así como el objetivo de ahorro energético, que se establece en el 13 % con respecto al consumo que había tenido lugar en 2020 (referido ya a la UE-27, sin Reino Unido). La propuesta de nueva Directiva sobre energías renovables y eficiencia energética presentada por la Comisión y a la que también nos hemos referido³⁴, confirma dichos objetivos para su tramitación legislativa y, en el caso del ahorro energético, determina el consumo máximo de energía primaria y final que no podrá superar la UE en 2030.

Tabla 6: evolución de los objetivos 2030 sobre clima y energía

	Reducción de emisiones GEI	Cuota renovables	Eficiencia energética (año de referencia)	
Marco clima y energía, 2014	40 %	27 %	27 % (2007)	
Paquete energía limpia, 2016	40 %	32 %	32,5 % (2007)	
Ley del Clima y Objetivo 55, 2021	55 %	40 %	9 % (2020)	
REPowerEU, 2022	55%	45 %	13 % (2020) / 40 % (2007)	
			Consumo máximo de energía primaria	Consumo máximo de energía final
			980 Mtep	750 Mtep

Esa mayor ambición reflejada en el aumento de los objetivos en materia de clima y energía es acorde con el espíritu que guía el PVE. Recordemos que, si bien se trata del plan global para el desarrollo económico de la UE durante la década de 2020, pasó a convertirse en la herramienta fundamental para hacer frente a las consecuencias de la crisis provocada por el Covid19 y poner en marcha la recuperación tras la misma, promoviendo un cambio hacia un modelo de sociedad sostenible y descarbonizada, de modo que todos los sectores aborden la transformación de los retos medioambientales y climáticos en oportunidades e implementen las medidas necesarias para completar la

³⁴ COM (2022) 222 final, citada en nota 8.

transición energética. Tan sólo dos años después del inicio de su desarrollo, los acontecimientos que están teniendo lugar en el escenario internacional y sus consecuencias en los mercados y en la economía demuestran que la apuesta por la profundización en el desarrollo del PVE parece no tener alternativa³⁵.

A este respecto, el FMI y el Banco Mundial advierten de que la desaceleración económica global se intensificará en 2023 en un contexto en el que estarán presentes diferentes variables económicas, geopolíticas y sociales derivadas de los cambios estructurales en la economía mundial³⁶. Y a todo ello se suma la urgencia de acelerar la transición energética para luchar contra el cambio climático, lo que está generando importantes cambios en las pautas de inversión. En efecto, según la Agencia Internacional de la Energía (AIE)³⁷ la situación inversora del sector energético refleja que las inversiones en energías bajas en carbono son insuficientes para compensar la reducción de las realizadas en el sector del petróleo y el gas.

Es verdad que las compañías petroleras europeas están desarrollando planes de descarbonización para 2050, redirigiendo parte de sus inversiones a la generación renovable, principalmente eólica marina; pero también que otras compañías están realizando inversiones con cortos ciclos de retorno (a diferencia de la tradicional estrategia a largo plazo propia de las empresas de petróleo y gas), en campos petrolíferos ya operativos. Así, crece la concentración

³⁵ Aunque pudiera pensarse que el inquietante contexto “invita a retomar las políticas de austeridad como ya se hizo a la salida de la anterior crisis”, lo cierto es que “ni la economía internacional tras la pandemia ni la situación geopolítica en plena guerra de Ucrania permiten un retorno al modelo de crecimiento prescrito tras la crisis de 2008-2010”. Steinberg, F. y Tamames, J. (2022, 21 de junio), “Retornar a la austeridad en Europa: ¿entendible o entelequia?”, *Real Instituto Elcano – Blog*, párr. 1-2. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/retornar-a-la-austeridad-en-europa-entendible-o-entelequia/>

³⁶ Seguimos a Federico Steinberg, quien destaca entre dichas variables los importantes ajustes en las pautas de producción y consumo generados por la pandemia; los cambios producidos en las cadenas de suministro ante la búsqueda de autonomía estratégica en materia digital, energética y sanitaria; y la transformación de la globalización por el neoproteccionismo derivado de las tensiones geopolíticas vinculadas a la guerra en Ucrania, al auge de China y el creciente aislamiento económico de EEUU. Steinberg, F. (2022, 19 de octubre), “Nubarrones en el horizonte para la economía mundial en 2023”, *Real Instituto Elcano – Blog*, párr. 16-17. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/nubarrones-en-el-horizonte-para-la-economia-mundial-en-2023/>

³⁷ Agencia Internacional de la Energía (2022), *World Energy Investment 2022*, IEA Publications. Recuperado de www.iea.org

de la producción de petróleo y gas en actores no europeos; según la AIE, los países de la OPEP pasarán a controlar en torno al 52 % de la producción global de crudo en 2050, frente al 37 % actual. Como consecuencia, “este escenario, si no es contrarrestado con una inversión masiva en tecnologías bajas en emisiones, replicaría las vulnerabilidades de dependencia energética que la UE está experimentando durante la presente crisis de Ucrania”³⁸.

La AIE estima que para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París se requerirían inversiones para la descarbonización en torno a los cinco billones de dólares anuales durante la próxima década, muy por encima de los dos billones anuales invertidos en los últimos cinco años. Dichas inversiones deberían realizarse en tecnologías de bajas emisiones ya disponibles como la energía solar, la eólica y la movilidad eléctrica, con el objetivo tanto de bajar las emisiones de GEI como para reducir el impacto de la subida de los precios de las materias primas energéticas³⁹. Como se ve, el mensaje de la AIE coincide con el que la UE dio a conocer con el paquete Objetivo 55 y el plan REPowerEU, referido a la necesidad de incrementar el ritmo de despliegue de energías renovables que permita acelerar la transición energética a la vez que reducir la dependencia energética exterior y, específicamente, de Rusia.

En definitiva, los objetivos previstos en el PVE y en los planes y estrategias que lo están desarrollando delimitan el camino que acerca a la UE al logro del desarrollo sostenible, pues posibilitan acelerar la transición ecológica y energética. Además de los ya mencionados en materia de clima y energía, cabe recordar los referidos a frenar la destrucción de la biodiversidad y promover su recuperación, así como los referidos al reciclaje como parte de la circularidad económica, recogidos en las diferentes iniciativas que desarrollan el PVE. De

³⁸ Urbasos Arbeloa, I. (2022, 3 de octubre), “El sector energético en la encrucijada de la descarbonización”, *Real Instituto Elcano – Blog*, pág. 4. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/el-sector-energetico-en-la-encrucijada-de-la-descarbonizacion/>

³⁹ Además, la propia AIE ya destacó que los compromisos dados a conocer por los países participantes en la COP26 de Glasgow hacia la neutralidad conllevarían la creación de trece millones de puestos de trabajo en el sector de las tecnologías renovables. Lógicamente, un aumento en las inversiones como el requerido traería un incremento adicional del empleo en dichos sectores. Agencia Internacional de la Energía (2021), *World Energy Outlook 2021*, IEA Publications. Recuperado de www.iea.org

este modo, es posible lograr una visión del mencionado camino hacia la sostenibilidad europea:

Tabla 7: Objetivos para 2030

Reducción de emisiones GEI (con respecto a 1990)	57 %
Cuota de energía procedente de fuentes renovables	45 %
Ahorro en consumo de energía (2020 / 2007)	13 % / 40 %
Proteger ecosistemas terrestres y marítimos	30 %
Restaurar ecosistemas terrestres y marítimos dañados	20%
Reciclado de residuos municipales	60 %
Reciclado de envases	75 %

Tabla 8: Objetivos para 2050

Reducción de emisiones GEI (con respecto a 1990)	100 %
Reducción de emisiones del transporte	90 %
Cuota de electricidad procedente de fuentes renovables	80 %
Restaurar ecosistemas terrestres y marítimos dañados	100%
Reciclado de envases	75 %

Precisamente, el informe elaborado por el Grupo de Think Tanks Europeos (European Think Tanks Group, ETTG)⁴⁰ concluye que el PVE es la mejor herramienta de la que dispone la UE para responder a las implicaciones de la guerra en Ucrania. Es indudable que los objetivos previstos en el PVE y en las iniciativas que lo están desarrollando delimitan el camino que puede permitir a la UE acelerar la transición ecológica y energética. Según las coordinadoras de dicho informe, “el pacto puede ayudar a tomar medidas sobre la inseguridad energética y alimentaria, las cadenas de suministro industrial y la protección del medio ambiente, tanto en el ámbito nacional como fuera de él, mitigando al mismo tiempo las crisis climáticas y de biodiversidad que se avecinan”⁴¹.

⁴⁰ Ileana Iacobuta, G. y Faus Onbargi, A. (coord.) (2022), *The European Green Deal and the war in Ukraine. Addressing crises in the short and long term*, European Think Tanks Group, Bruselas.

⁴¹ Faus Onbargi, A. y Ileana Iacobuta, G. (2022), “El Pacto Verde Europeo sigue siendo la respuesta”, *Política Exterior*, vol. 36, núm. 209, p. 145.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la guerra ha evidenciado la dependencia energética europea, pero al mismo tiempo puede ser el impulso para fortalecer la seguridad de abastecimiento. En efecto, el abandono de los combustibles fósiles rusos es una oportunidad para eliminar progresivamente todos los combustibles fósiles y acelerar la transición energética mediante la introducción progresiva de las energías renovables, así como para acelerar el cambio hacia una movilidad sostenible y la descarbonización de la industria, principales objetivos para el logro de la sostenibilidad que el PVE pretende extender a todos los sectores. Todo ello, favorecerá cumplir con el Acuerdo de París, si bien urge asegurar el logro de su objetivo ante la elevación del nivel de alerta climática que ha realizado el IPCC en sus recientes informes⁴².

Como se sabe, para limitar el aumento de la temperatura media de la Tierra en 1,5° C a más tardar en 2100, resulta necesario alcanzar emisiones mundiales netas cero de CO₂ en 2050 y emisiones cero del resto de GEI para 2067. Ahora bien, son las economías desarrolladas las que deberían lograr dicho objetivo antes que el resto, otorgando algo de margen a los países en vías de desarrollo. Precisamente, a partir de 2023, una vez que el IPCC presente el informe de evaluación de los logros alcanzados por el Acuerdo de París, “se abre la posibilidad de avanzar hacia un nuevo consenso en el que las economías desarrolladas adelanten su neutralidad en carbono a 2045 (otros GEI distintos al CO₂ para 2050) y los países emergentes y en desarrollo fijen la suya como tarde a 2055 (otros GEI distintos al CO₂ para 2060)”⁴³.

La UE debe liderar este importante paso adelante. Como otras economías desarrolladas, dispone de la tecnología necesaria para avanzar hacia sistemas eléctricos plenamente renovables y alcanzar la neutralidad en carbono en sectores como la movilidad y la edificación, y está en disposición de aumentar

⁴² IPCC (2022), *Climate Change 2022 – Mitigation of Climate Change* y *Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Recuperados respectivamente de <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/> y de <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>

⁴³ Olabe Egaña, A. (2022, 4 de julio), “Aumentar la ambición climática: seguridad energética, competitividad y liderazgo”, *Real Instituto Elcano – Blog*, pár. 9. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/aumentar-la-ambicion-climatica-seguridad-energetica-competitividad-y-liderazgo/>

las acciones para ello gracias a las estrategias y planes derivadas del PVE y a la financiación que posibilita NextGenerationEU⁴⁴. El liderazgo de la UE en este sentido podría empujar a otros países como Reino Unido, Estados Unidos o Japón a adelantar la fecha de neutralidad en carbono a 2045 y, al mismo tiempo, movilizar a economías emergentes como China e India y otros grandes emisores a fijarla en 2055⁴⁵. La UE “tiene la oportunidad única de liderar la ‘dimensión exterior’ del Pacto Verde Europeo y perseguir una serie de asociaciones energéticas y ecológicas y justas” con el fin de “apoyar a los países en desarrollo interesados para que introduzcan progresivamente las energías renovables y eliminen los combustibles fósiles, así como generar nuevas relaciones comerciales más ecológicas que, entre otras cosas, ayuden a la UE a diversificar sus importaciones de energía para sustituir a los combustibles fósiles rusos”⁴⁶. Se trataría de que la UE mantuviese el rol que ya adoptó en las negociaciones que llevaron exitosamente al Acuerdo de París, ejerciendo de “líder-mediador” que desarrolla “una política pro-activa para la creación de coaliciones y alianzas (liderazgo instrumental), en primer lugar, con los países emergentes, en segundo término con los menos desarrollados y, finalmente con los socios comerciales más cercanos”⁴⁷.

En este sentido, la UE ha dado un relevante primer paso en la reciente COP 27, celebrada en Sharm el-Sheij en noviembre de 2022. La reunión finalizó con un acuerdo en torno a la creación de un fondo para que los países más afectados puedan hacer frente a los daños y pérdidas provocados por el cambio climático pero no hubo ningún compromiso para avanzar en el cumplimiento del

⁴⁴ Además, a nivel interno, algunos estados miembros ya han fijado el adelanto de su objetivo de neutralidad: Finlandia lo ha establecido para 2035, Austria lo ha hecho para 2040, y Suecia y Alemania para 2045. Olabe Egaña, A., *op cit.*, p. 2.

⁴⁵ Conviene recordar, tal y como se analiza en el texto correspondiente de entre los que conforman la tesis, que si bien la UE es referencia en la acción climática mundial, y a pesar de que Estados Unidos se apartó de la primera línea de las negociaciones tras el Protocolo de Kioto, Europa no ha conseguido alzarse con el liderazgo indiscutible en este ámbito, precisamente, “porque la UE está condenada a entenderse con su socio trasatlántico (y también con China) si quiere influir realmente en la agenda medioambiental global”. Corti Varela, J. (2017), “Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: la diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 57, pp. 169.

⁴⁶ Faus Onbargi, A. y Ileana Iacobuta, G., *op cit.*, p. 147.

⁴⁷ Corti Varela, J., *op cit.*, p. 183.

Acuerdo de París⁴⁸. No obstante, el vicepresidente de la Comisión Frans Timmermans hizo público que la UE aumentaba su compromiso climático y que la reducción de emisiones de GEI alcanzaría el 57 % en 2030⁴⁹, lo que demuestra que la UE continúa en la dinámica de reforzar sus objetivos en materia de clima y energía para 2030. La influencia de la UE en los acuerdos también es apreciable en los avances logrados para la gestión y conservación sostenible de los bosques⁵⁰.

El mencionado informe de ETTG subraya la relevancia de Ucrania y Rusia como proveedores de materias esenciales para la transición energética y ecológica. La UE debe ahondar en la configuración plena de una economía circular, reduciendo la demanda de tales materiales a través del reciclaje y la eficiencia y, también en este ámbito, diversificando proveedores. Otro tanto sucede en lo que se refiere a la importancia de ambos países como exportadores de cereales. La subida de los precios de los mismos (y de su transporte) agrava además la situación de muchos países en desarrollo, en los que a las consecuencias de una crisis alimentaria se sumarían a las derivadas de la crisis climática. En este caso, la UE debe acelerar su transición hacia un sistema alimentario sostenible, fomentando un menor consumo de carne y un menor desperdicio de alimentos, al tiempo que se replantea el uso de biocombustibles, al objeto de que las tierras utilizadas para cultivar cereales y azúcar para la producción de los mismos pasen a utilizarse para la producción de alimentos⁵¹.

⁴⁸ Lo cierto es que el acuerdo en torno al nuevo fondo ha nacido con serias dudas, no en vano los países “legalmente obligados a aportar financiación para el clima según los términos de la convención climática de la ONU, han hecho contribuciones menores al objetivo acordado internacionalmente de 100.000 millones de dólares al año”, lo que pone de relieve una “falta de planificación a futuro (que) no augura nada bueno para otros fondos climáticos”. Usman, Z. (2022, 23 de noviembre), “¿Ha cumplido la COP27 con su objetivo de implementación?”, *Política Exterior – Actualidad Internacional*, párr. 2 y 4. Recuperado de: <https://www.politicaexterior.com/category/actualidad-internacional/>

⁴⁹ Comisión Europea, documento de 16 de noviembre de 2022, *Speech: Remarks by Executive Vice-President Timmermans at the Ministerial side event on the Team Europe Initiative on climate change adaptation resilience in Africa*, SPEECH/22/6974.

⁵⁰ Naciones Unidas (2022, 14 de noviembre), *COP27: Leaders Boost Sustainable Forest Management*. Recuperado de <https://unfccc.int/news/cop27-leaders-boost-sustainable-forest-management>

⁵¹ Se trata también de considerar el impacto del modelo de consumo de alimentos, demasiado centrado en los productos ganaderos, sobre el medio ambiente y la salud humana. Sobre ello véase Corti Varela, J. (2021), “CAFOs: Climate Change, Livestock Production and the Law”. En Caporale, C., Pavone, I. R. y Ragonieri, M. P. (editores), *International Food Law: How Food Law can Balance Health, Environment and Animal Welfare*. Filadelfia, Wolters Kluwer, pp. 233-251.

Finalmente, “ante el aumento de la inseguridad energética y alimentaria, así como la creciente falta de fiabilidad de las cadenas de suministro industriales, se corre el riesgo de que los políticos europeos dejen de lado la protección del medio ambiente”⁵². Los problemas citados con los cereales y aceites derivados hacen temer un aumento de las explotaciones agrícolas y, consecuentemente, la deforestación y la desertificación, lo que conlleva pérdida de biodiversidad y aumento de emisiones de GEI, poniendo en peligro el cumplimiento del Acuerdo de París. La UE debe continuar en la senda marcada por las estrategias sobre biodiversidad y reforestación derivadas del PVE, tanto para la defensa y recuperación de la naturaleza, como para contribuir a la captura de carbono. En el ámbito internacional debe aumentar la ayuda a los países en vías de desarrollo para financiar iniciativas de defensa y restauración de la biodiversidad.

La situación geopolítica presenta dudas y obstáculos, pero es también una oportunidad para que la UE confirme un cambio definitivo hacia un modelo sostenible, de cero emisiones y circular, pero también hacia un futuro seguro y pacífico. Visto que la crisis iniciada en 2022 se prolongará durante 2023, el reto inmediato “consiste en adoptar medidas urgentes que amortigüen el impacto de la crisis energética, pero que sean compatibles con los objetivos y compromisos climáticos y de descarbonización a medio y largo plazo”⁵³. A todo ello se refería la presidenta Von der Leyen al finalizar su discurso del estado de la Unión, expresando lo siguiente con respecto al porvenir de la UE: “Todas las medidas que adopte la UE deben inspirarse en un principio sencillo: el de que no debemos hipotecar el futuro de nuestros hijos; el de que debemos conseguir que el mundo que dejamos a la próxima generación sea un lugar mejor”. La UE puede hacerlo mostrando una todavía mayor ambición, propia de la economía que tiene las capacidades para ser líder mundial en sostenibilidad. Von der Leyen abogaba por una reforma de los Tratados, recurriendo además a una nueva Convención Europea. Quizás podría ser el momento del Tratado de la Unión Europea Verde y Sostenible.

⁵² Faus Onbargi, A. y Ileana Iacobuta, G., *op cit.*, p. 151.

⁵³ Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2023), “Energía y clima en 2023: desacoplarse de Rusia conciliando seguridad energética y ambición climática”, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI*, núm. 1, p. 16

BIBLIOGRAFÍA

1. DOCTRINA

- Abdullah, H. (2021), “El Pacto Verde Europeo: integrando la acción climática en la política interior y exterior de la UE”, *Anuario Internacional CIDOB 2021*, pp. 86-87.
- Aguilar Fernández, S. (2003), “El principio e integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible”, *Papers – Revista de Sociología*, vol. 71, pp. 77-97.
- Alberton, M. (2012): “Environmental Protection in the EU Member States: Changing Institutional Scenarios and Trends”, *L’Europe en formation*, núm. 363, pp. 287-300.
- Alonso García, E. (1993): *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*. Madrid, Fundación Universidad-Empresa.
- Alvares García, A. (2018): “Nuevos desarrollos en materia de acción climática”, en Giles Carnero, R. (coord.), *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*, Barcelona, Atelier, pp. 25-42.
- Álvarez Cuesta, H. (2020): “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”. *IUSLabor*, núm. 2, pp. 74-100.
- Andoura, S., Hancher, L. y Van Der Woude M. (2010): *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal*. París, Notre Europe.
- Armengol y Butrón de Múgica, D. y Carrillo Vargas, M. C. (1990): “El Cuarto Programa de la CEE en materia de medio ambiente (1987/1992) y la política ambiental comunitaria”, *Estudios Regionales*, núm. 26, pp. 201-208.
- Atienza Serna, L. (2010): “La energía eléctrica y el desarrollo sostenible”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 42, pp. 15-40.
- Baechler, L. (2012), “Les stratégies de développement durable à la lumière de la crise de 2008”, *L’Europe en formation*, nº 361, pp. 73-86.

- Barreira López, A. (2010): “El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 42, p 41-57.
- Bedia Bueno, G. (2017): “El Derecho de la Energía, las Políticas Europeas y la Transición Energética en la Unión Europea”, *Cuadernos Cantabria Europa* núm. 16, pp. 37-64.
- Bilbao Ubillos, J. (2021), “El Plan de recuperación para Europa : un hito, una oportunidad para avanzar en la transformación económica y algunos riesgos”, en Eurobasque (ed.), *El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi. Aportaciones a la Conferencia*, Vitoria-Gasteiz, pp. 23-28.
- Borrás Pentinant, S. (2004): “Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas”, *Revista Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, núm. 49, pp. 153-198.
- Bruhwiller, L., et al (2018): “Overview of the global carbon cycle”. En Cavallaro, N., et al, (editores), *Second State of the Carbon Cycle Report (SOCCR2): A Sustained Assessment Report*. Washington, U.S. Global Change Research Program, pp. 42-70.
- Bueno Rubial, M. P. (2016): “El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?”, *Relaciones Internacionales*, núm. 33, pp. 95-118.
- Camarero Rodríguez, F. (2008): “Bali y el largo camino del Protocolo de Kioto”, *Seguridad y Medio Ambiente*, núm. 109, pp. 48-62.
- Castroviejo, M. (2006), “Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea. Una nueva esperanza”, *Ambienta*, núm. 57, pp. 6-13.
- Chiodi, F. M. (2020), “Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte”, *Revista Cultura Económica*, vol. 38, núm. 100, pp. 95-120.
- Chípuli Castillo, A. M. y García Flores, A. J. (2014), “Manual metodológico para la licenciatura en Derecho”. En Hernández Rodríguez, C. (coordinador), *Manual para la elaboración de tesis profesional para licenciatura*. México, Editorial Universidad de Xalapa, pp. 234-270.

- Cocciolo, E. (2015): “La Unión de la Energía y la gobernanza del Sistema Tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 1, pp. 1-44.
- Conthe Gutiérrez, M. (2019): “Geopolítica de la energía y teoría de juegos”. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (editor), *Energía y Geoestrategia 2019*. Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 35-80.
- Contreras, D. (2013): “El papel de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre cambio climático”, *Observatorio Medioambiental*, vol. 16, pp. 55-68.
- Cordero Zárraga, E. (2015): “La Unión Europea de la Energía”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 4, pp. 63-66.
- Cortés González, J. y Álvarez Cisneros, S. C. (2017), *Manual de Redacción de Tesis Jurídicas*. México, Amate.
- Corti Varela, J. (2017): “Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: la diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 57, pp. 167-192.
- _____(2021): “Breve historia de la diplomacia climática europea (1990-2030)”, *European Climate Law Papers*, núm. 6.
- _____(2021): “CAFOs: Climate Change, Livestock Production an the Law”. En Caporale, C., Pavone, I. R. y Ragionieri, M. P. (editores), *International Food Law: How Food Law can Balance Health, Environment and Animal Welfare*. Filadelfia, Wolters Kluwer, pp. 233-251.
- Costa, O. (2014): “Después de Kyoto, Beijing: la UE ante las nuevas negociaciones del clima”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 108, pp. 23-41.
- Croda Marini, J. R. y Abad Espíndola, E. (2016), “Modelos de investigación cualitativa y cuantitativa y su aplicación en el estudio del Derecho”, *Universita Ciencia. Revista electrónica de investigación de la Universidad de Xalapa*, núm. 12, pp. 13-24.

- Cuenca García, E. (2007): *Economía de la Unión Europea*. Madrid, Pearson-Prentice Hall, 2007.
- Curry, A. (2022, 9 de mayo), “Cómo la guerra de Ucrania está acelerando la transición energética renovable en Alemania”, *National Geographic*. Recuperado de <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/2022/05/como-la-guerra-de-ucrania-esta-acelerando-la-transicion-energetica-renovable-en-alemania>
- De Carvalho Leal, V. (2009): “El Medio Ambiente como objeto de protección jurídica en el ámbito comunitario: hacia un sistema de Responsabilidad Ambiental”, *Nuevo Derecho*, vol. 4, núm. 4, pp. 11-35.
- Demares, M. (2016): “La importancia de la gobernanza climática global y de la vigésimo primera Conferencia de las Partes en la lucha contra el Cambio Climático”, *Observatorio Medioambiental*, vol. 19, pp. 55-69.
- Dopazo Fraguío, P. (2020): “La renovación energética ante el cambio climático: marco estratégico, instrumentos y prácticas”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 98, pp. 6-42.
- Egenhofer, C. y Elkerbout, M. (2019): “El cambiante contexto de la geopolítica de la energía: Visión europea de cómo el cambio climático empieza a afectar a la seguridad energética”. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (editor), *Energía y Geoestrategia 2019*. Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 177-222.
- Enrique de Ayala, J. (2007): “¿Aniversario feliz? La construcción europea cumple 50 años”, *Política Exterior*, vol. XXI, núm. 116, pp. 11-20.
- Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2016): “Energía y clima en 2016: en busca de una gobernanza policéntrica”, *ARI - Real Instituto Elcano*), núm. 28.
- _____ (2017): “Energía y clima en 2017: volatilidad contenida, implementación climática e incertidumbre política”, *Análisis del Real Instituto Elcano – ARI*, núm. 31.

- _____ (2020): “Oil markets, energy transition, climate governance and COVID-19: the short, the medium and the long term”. *Real Instituto Elcano-Working Paper*, núm. 6.
- _____ (2020): “Energía, clima y coronavirus”, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI*, núm. 31.
- _____ (2023): “Energía y clima en 2023: desacoplarse de Rusia conciliando seguridad energética y ambición climática””, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI*, núm. 1.
- Fabra Portela, N. (2018): “La Unión Energética: instrumento para la transición energética en Europa”, *Información Comercial Española ICE*, núm. 902, pp. 65-80.
- Fajardo del Castillo, T. (2018), “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del derecho internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, núm. 1, pp. 23-51.
- Fajardo del Castillo, T. y Campins Eritja, M. (2021), “La COP26 de Glasgow sobre cambio climático: ¿Truco o trato?”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, núm. 2, p. 1-32.
- Faus Onbargi, A. y Ileana Iacobuta, G. (2022), “El Pacto Verde Europeo sigue siendo la respuesta”, *Política Exterior*, vol. 36, núm. 209, pp. 144-153.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (1985): “La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 12, núm. 3, pp. 723-753.
- _____ (2006): “Política ambiental de la Unión Europea”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2006*. Madrid, CIEMAT, pp. 93-121.
- _____ (2007): “Política ambiental de la Unión Europea”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, Madrid, CIEMAT, pp. 59-97.

- _____ (2011), “Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando al futuro”, en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Madrid, CIEMAT, pp. 57-76.
- _____ (2013): “El Séptimo Programa Ambiental de la UE, 2013-2020”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (41-42), 71-121.
- _____ (2015), “Unión Europea: relevancia ambiental, éxito en emisiones y debate sobre la fractura hidráulica”, en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Madrid, CIEMAT, pp. 95-139.
- _____ (2017): “Unión Europea: inicio del debate sobre la transición energética”. En López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*. Madrid, CIEMAT, pp. 45-83.
- _____ (2019): “Unión Europea: un planeta limpio, economía circular y utilización de reglamentos”. En López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*. Madrid, CIEMAT, pp. 16-60.
- _____ (2020): “El ambicioso Pacto Verde Europeo”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, pp. 78-109.
- _____ (2020): “Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión”. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid, CIEMAT, pp. 41-86.
- _____ (2020): “El Octavo Programa Ambiental de la Unión Europea: la propuesta de decisión de 14 de octubre de 2020 (1)”. *La Ley Unión Europea*, núm. 87.
- Fernández Egea, R. M. y Sindico, F. (2007): “El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿Líder en la política climática global?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14.
- Fernández Egea, R. M. y Torres Camprubí, A. (2013): “Crónica de Derecho Internacional del Medio Ambiente (enero - diciembre 2012)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 25, 2013.
- Fonseca, F. (2010), “Una respuesta duradera para una crisis global: la iniciativa UE 2020”, *ICE – Boletín Económico*, núm. 2989, pp. 23-28.

- Galera Rodrigo, S. (2014): “Europa 2050: renovables y cambio de modelo energético”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, pp. 1413-1440.
- _____ (2018), “Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 71, pp.309-321.
- _____ (2019): “Energía: transición energética, fase II”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid, CIEMAT, pp. 761-798.
- _____ (2020): “Transición energética. 2019: un año de stand-by”. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid, CIEMAT, 840-852.
- García García, S. (2019): “Legislación al día. Directiva (UE)2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 87, pp. 141-144.
- _____ (2019): “Legislación al día. Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 88, pp. 54-56.
- _____ (2020): “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el reglamento (UE) 2018/1999 (‘Ley Europea del Clima’). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 100, pp. 54-56.
- Giles Carnero, R. M. (2017): “La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 57, pp. 193-215.
- _____ (2018): “La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático”, en GILES CARNERO, R. (coord.), *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*. Barcelona, Atelier, pp. 227-239.

- _____ (2021a): “Los desarrollos de los Acuerdos de París en la agenda exterior europea”, *European Climate Law Papers*, núm. 3, 2021.
- _____ (2021b): “La nueva Estrategia de la Unión Europea sobre adaptación al cambio climático”. *Euskonews & Media*, núm. 761, 19 de mayo de 2021, www.euskonews.eus
- Girón Larrucea, J. A. (1999): *La Comunidad Europea como Organización Internacional*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- Gusev, A. S. (2011): “Climate Change Issues in a Transatlantic Context”, *L’Europe en formation*, núm. 360, pp. 79-91.
- Hartmann, D. (2007), “Understanding the Lisbon Strategy and policies from a Neo-Schumpeterian point of view”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 7, pp. 15-40.
- Herrero de Castro, R. (2016): “La seguridad energética y la estrategia global de seguridad de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, núm. 42, pp. 83-98.
- Hinojo Rojas, M. (2018): “La política en materia de medio ambiente de la UE en perspectiva histórica: de Roma a Niza”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 72, pp. 26-73.
- Isbell, P. y Steinberg, F. (2010): “Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change”, *ARI - Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 76.
- Ileana Iacobuta, G. y Faus Onbargi, A. (coord.) (2022), *The European Green Deal and the war in Ukraine. Addressing crises in the short and long term*, European Think Tanks Group, Bruselas.
- Jiménez Beltrán, D. (2002), “La estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Rio a Johannesburgo”, *ICE – Revista de Economía*, núm. 800, pp. 97-122.
- Jovanovic, M. N. (2005): *The Economics of European Integration*. Cheltenham (UK), Edward Elgar.
- Juste Ruiz, J. (1998): “Las relaciones exteriores de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente”, en Mariño Menéndez, F. M. (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea*. Madrid, Universidad Carlos III y BOE, pp. 439-468.

- Krikorian, S. (2020): “Invertir en la transición a una energía limpia”, *IAEA Bulletin – Nuclear Power and the Clean Energy Transition*, vol. 61, núm. 3, pp. 24-25.
- Kulovesi, K., Morgera, E. y Muñoz, M. (2011): “Environmental integration and multi-faceted International dimensions of EU law: unpacking the EU’s 2009 climate and energy package”. *Common Market Law Review*, núm. 48, pp. 829-891.
- Lasheras Merino, M. A. (2021): “Geopolítica del Pacto Verde: órdago de la UE”. *Energía y Geoestrategia 2021*, pp. 111-190.
- Lázaro Touza, L. (2010): “Cambio climático: frenazo en Copenhague; próxima estación: México 2010 (COP 16)”, *ARI - Real Instituto Elcano*, núm. 9.
- _____(2011): “El papel de la Unión Europea en la gobernanza global en materia climática”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 45, pp. 117-148
- _____(2012): “Durban (COP17): resucitando el Protocolo de Kioto y retrasando la acción global hasta 2020”, *ARI - Real Instituto Elcano*, núm. 19.
- _____(2018): “Retos y oportunidades de la gobernanza climática. Implementando el Acuerdo de París y aumentando la ambición”. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.), *Energía y Geoestrategia 2018*. Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 37-102.
- _____(2019): “Cambio climático: ¿qué podemos esperar en 2019?”, *ARI - Real Instituto Elcano*, núm. 15.
- _____(2020): “Cambio climático 2020: ciencia, tras el maratón COP 25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España”, *ARI – Real Instituto Elcano*, núm. 14.
- _____(2021): “COP 26: mantener viva la esperanza de 1,5°C en un contexto global endiablado”, *ARI – Real Instituto Elcano*, núm. 93.
- _____(2021), “El Plan de recuperación de Europa: un acto de naturaleza federal. Transición ecológica”, en Eurobasque (ed.), *El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi. Aportaciones a la Conferencia*, Vitoria-Gasteiz, pp. 29-38.

- Lázaro Touza, L., y Escribano Francés, G. (2021): “Siete tendencias climáticas y energéticas a seguir en 2021”. *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI*, núm. 7.
- _____(2022, 22 de abril), “Componente climático en los planes de recuperación y resiliencia de los cinco grandes (emisores): necesario y mejorable”, *Real Instituto Elcano - Blog*. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/componente-climatico-en-los-planes-de-recuperacion-y-resiliencia-de-los-cinco-grandes-emisores/>
- Lázaro Touza, L., Escribano Francés, G. y Crespi de Valldaura, V. (2020): “Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia”. *ICE Revista de Economía*, núm. 916, pp. 165-183.
- López Jiménez, J. A. (2022), “Ucrania: dilemas jurídicos e inseguridad regional en el vecindario compartido UE-Rusia”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 67, pp. 29-60.
- López López, A. (2002): “La política medioambiental de la Unión Europea en materia de cambio climático”, *Observatorio Medioambiental*, vol. 5, pp. 163-191.
- López Ramón, F. (1997): “Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental”, *Revista de Administración Pública*, núm. 142, pp. 53-74.
- _____(2018): “La formación del ordenamiento ambiental”, *Revista Ambienta*, núm. 124, pp. 26-39.
- López Sako, M. J. (2011): “La política energética sostenible de la Unión Europea (1)”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 322, pp. 81-92.
- López-Nicolás Baza, A. (2018): “El liderazgo de la Unión Europea en Energías Renovables: el paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea”, *Cuadernos de Energía*, núm. 55, pp. 22-27.
- Martín Pascual, E. (2020), “El Pacto Verde Europeo: ¿Posible salida verde de la crisis de la Covid-19?”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 51, pp. 305-330.

- Matías Clavero, G. (2005), “La Estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía”, *ICE – Revista de Economía*, núm. 820, pp. 169-193.
- Meyer, J-H. y Poncharal, B. (2012): “L’eupéanisation de la politique environnementale dans les années 1970”, *Vingtième Siècle. Revue d’histoire*, núm. 113, pp. 117-126.
- Modafferi, C. (2016): “La política medioambiental europea. Estudio sobre el desarrollo de la protección ambiental y papel decisivo de la Unión Europea”, *Cuadernos Cantabria Europa*, núm. 15, pp. 49-68.
- Molina del Pozo, C. F. (2021): “La economía circular: hacia el completo desarrollo del crecimiento sostenible en la Unión Europea”. En Souza Costa, B., Moreno Molina, J. A. y Correira da Silva, R. (coords.), *Desarrollo en Brasil, España y la Unión Europea: hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible*. Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 135-146.
- Monge, C. (2020): “El Pacto Verde Europeo es la luz al final del túnel”. *Esglobal*, 29 de abril de 2020, <https://www.esglobal.org/el-pacto-verde-europeo-es-la-luz-al-final-del-tunel/>
- Mora Ruiz, M. (2013): “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿Un sector en crisis?”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 32, pp. 38-60.
- Moreno, R., Royuela, V. y Vayá, E. (2005), “Monitoring the Lisbon Strategy’s Targets”, *Investigaciones Regionales*, núm. 7, pp. 155-192.
- Moussis, N. (2009): *EU Environment & Energy Policies: Two Interwoven Legislative Areas*, European Study Service, Rixensart (Bélgica).
- Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (2002): *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*. Madrid, Alianza.
- Narbona Ruiz, C. (2022): “Emergencia energética vs emergencia climática”, *Política Exterior*, vol. 36, núm. 210, pp. 14-19.
- Nieto Solís, J. A. (2005): *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*. Madrid, Pirámide.

- Oberthür, S. (2011): “The European Union’s performance in the international climate change regime”, *Journal of European Integration*, vol. 33, núm. 6, pp. 667-682.
- Olabe Egaña, A. (2016): “Tras el Acuerdo de París: elementos para una estrategia de salida de la crisis del clima”, *Administración & Ciudadanía (A&C)*, vol. 1, núm. 2, p. 263-279.
- _____(2017): “Cambio climático en tiempos de incertidumbre”, *Política Exterior*, vol. 31, núm. 175, pp. 116-124.
- _____(2022): “Respuesta climática: eppur si muove”, *Política Exterior*, vol. 36, núm., 206, pp. 138-146.
- _____(2022, 4 de julio), “Aumentar la ambición climática: seguridad energética, competitividad y liderazgo”, *Real Instituto Elcano – Blog*. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/aumentar-la-ambicion-climatica-seguridad-energetica-competitividad-y-liderazgo/>
- Olabe, A, González-Eguino, M. y Ribera, T. (2017): “Hacia un nuevo orden mundial de la energía”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, núm. 12.
- Otero-Iglesias, M. y Steinberg, F. (2022): “La guerra de Ucrania en el tablero económico”, *Comentario Elcano*, núm. 7.
- Plaza Martín, C. (2005): *Derecho Ambiental de la Unión Europea*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Pérez de las Heras, B. (2009) “La Unión Europea como actor de gobernanza climática”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 16, pp. 119-138.
- _____(2014): “Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 47, pp. 13-47.
- _____(2016): “La gestión eficiente de recursos en la Unión Europea: alcance e impacto de la normativa europea para una economía más sostenible y circular”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 55, pp. 781-817.

- _____ (2020): “La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, núm. 2, pp. 117-141.
- _____ (2021), “La Conferencia Europea como proceso de reflexión y relanzamiento de la UE”, en Eurobasque (ed.), *El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi. Aportaciones a la Conferencia*, Vitoria-Gasteiz, pp. 9-12.
- Pérez de las Heras, B. y Fernández Rojo, D. (2017) “La Unión Europea y el Acuerdo de París: liderando la acción global contra el cambio climático”, *Unión Europea Aranzadi*, núm. 11, pp. 45-56.
- Popeanga, V. (2013): “Environmental action programs in the European Unión – Evolution and Specific”, *Annals of the “Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series*, núm. 3, pp. 24-33.
- Rabanal, N. G. (2018), “Seguridad energética en clave de la Unión Europea: el papel de Rusia”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 4, núm. 2, pp. 67-80.
- Ribera, T. (2020): “Emergencia climática y política exterior”, *Política Exterior*, núm. 193, pp. 6-13.
- Ristori, D. (2019): “60 ans de politique énergétique”, *Revue du droit de l’Union européenne*, núm. 1, pp. 17-38.
- Robles Carrillo, M. (2005), “La reactivación de la Estrategia de Lisboa”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 16, pp. 497-546.
- Rubio de Urquía, J. (2005): “Las negociaciones internacionales sobre cambio climático”, *ICE Revista de Economía*, núm. 822, pp. 13-24.
- Ruiz Campillo, X. (2015) “El papel de la Unión Europea en las negociaciones sobre el cambio climático”, *Revista UNISCI*, núm. 39, pp. 105-129.
- _____ (2019): “Transformación de la UE en su lucha contra el cambio climático”, *Economía Exterior*, núm. 81, pp. 83-88.
- Salinas Alcega, S. (2018): “El acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación

- climática internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, núm. 1, pp. 53-76.
- Sanahuja, J. A. (2020), “El Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, en Mesa, M. (coord.), *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*. Madrid, Fundación Cultura de Paz, pp. 69-95.
- _____ (2022), “El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica”, *Fundación Carolina - Documentos de Trabajo*, núm. 63.
- _____ (2022), “El Pacto Verde y la nueva Europa geopolítica”, en Jeger, E., Durán Cruz, D. y Luciano B. T. (coord.), *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*. Hamburgo, Fundación EU-LAC, pp. 52-64.
- Sánchez Bravo, A. (2020): “Biodiversidad en Europa. Estrategia 2030”. En Sánchez Bravo, A. (editor), *De Sevilla a Filipeia: Estudios ambientales en homenaje al prof. Marcos Augusto Romero*. Sevilla, Punto Rojo Libros, pp. 167-206.
- Sanz Rubiales, I. (2011), “Notas sobre la hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. II, núm. 1, pp. 1-18.
- Steinberg, F. (2022, 19 de octubre), “Nubarrones en el horizonte para la economía mundial en 2023”, *Real Instituto Elcano – Blog*. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/nubarrones-en-el-horizonte-para-la-economia-mundial-en-2023/>
- Steinberg, F. y Tamames, J. (2022, 21 de junio), “Retornar a la austeridad en Europa: ¿entendible o entelequia?”, *Real Instituto Elcano – Blog*. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/retornar-a-la-austeridad-en-europa-entendible-o-entelequia/>
- Torres Flores, R. C. (2020): “Pandemia y nuevo paradigma energético: exigencias de política económica”, *Economía Unam*, vol. 17, núm. 51 pp. 349-358.

- Torres Ugena, N. (1989): “La protección del medio ambiente en el Acta única Europea”, *Noticias de la CEE*, núm. 54, pp. 93-106.
- Torre-Schaub, M. (2012): “L’apport du principe de développement durable au droit communautaire: gouvernance et citoyenneté écologique”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, núm. 555, pp. 84-92.
- Tristán, R. M. (2022), “Medio siglo a vueltas con el clima”, *Política Exterior*, vol. 36, núm. 210, pp. 1462-150.
- Tubiana, L. (2022), “El despegue verde europeo: visión y acción”, *Política Exterior*, vol. 36, núm.205, pp. 50-58.
- Urbasos Arbeloa, I. (2022, 3 de octubre), “El sector energético en la encrucijada de la descarbonización”, *Real Instituto Elcano – Blog*. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/el-sector-energetico-en-la-encrucijada-de-la-descarbonizacion/>
- Usman, Z. (2022, 23 de noviembre), “¿Ha cumplido la COP27 con su objetivo de implementación?”, *Política Exterior – Actualidad Internacional*. Recuperado de: <https://www.politicaexterior.com/category/actualidad-internacional/>
- Villavicencio Calzadilla, P. (2020): “La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes”. *Revista catalana de Dret Ambiental* vol. XI, núm. 2, pp. 1-27.
- Vonder Leyen, U. (2019): *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados – Mi agenda para Europa*. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf
- _____(2022), *Una Unión que se mantiene Fuerte y Unida - Discurso sobre el estado de la Unión 2022*. Estrasburgo, 14 de septiembre de 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_22_5493
- Wood, D. M. y Yesilada, B. A. (2006) : *The Emerging European Union*. New York, Pearson Longman.

- Yábar Sterling, A. (2004): “El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días”, *Foro. Revista de ciencias jurídicas y sociales*, núm. 0, pp. 75-94.
- Ybáñez Rubio, I. (2006), “Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE. Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo”, *ICE – Revista de Economía*, núm. 829, pp. 165-174.

2. DOCUMENTOS DE LA UE

- Agencia Europea del Medio Ambiente – AEMA (1995): *El medio ambiente en la UE – Informe para la revisión del quinto programa de acción sobre el medio ambiente*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la CE.
- _____(1999), *Medio Ambiente en la UE en el umbral del siglo XXI*. Luxemburgo, OPOCE.
- _____(2019), *The European Environment. State and Outlook 2020*. Luxemburgo, OPOUE.
- CEDEFOP e International Labor Office (2012), *Skills for green jobs. European síntesis report*. Luxemburgo, OPOCE.
- Comisión Europea, comunicación de 22 de julio de 1971, *Première communication sur la politique de la Communauté en matière de l’environnement*, SEC (71) 2616 final.
- _____, comunicación de 3 de mayo de 1988, *The main findings of the Commission’s Review of Member State’s energy policies*, COM (88) 174 final.
- _____, comunicación de 8 de febrero de 1990, *Energy and the environment*, COM (89) 369 final.
- _____, *For a European Union Energy Policy – Green Paper*, COM (94) 659 final/2, 1994.
- _____(1994), *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Bruselas-Luxemburgo, OPOCE.

- _____, comunicación de 8 de marzo de 2000, sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, *“Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático” (PECC)*, COM (2000) 88 final.
- _____, comunicación de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente *“Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”*, COM (2001) 31 final.
- _____, comunicación de 15 de mayo de 2001, *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, COM (2001) 264 final.
- _____, comunicación de 11 de marzo de 2003, *Cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo*, COM (2003) 85 final.
- _____, comunicación de 9 de febrero de 2005, *Ganar la batalla contra el cambio climático mundial*, COM (2005) 35.
- _____(2006), *The European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change*, Luxemburgo, OPOCE.
- _____(2006): *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la UE*. Luxemburgo, OPOCE.
- _____, comunicación de 10 de enero de 2007, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final.
- _____, comunicación de 10 de enero de 2007, *Limitar el calentamiento mundial a 2°C - Medidas necesarias hasta 2020 y después*, COM (2007) 2 final.
- _____, comunicación de 24 de abril de 2009, *Informe de avance sobre la energía procedente de fuentes renovables*, COM (2009) 192 final.
- _____, comunicación de 24 de julio de 2009, *Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE*, COM (2009) 400 final.
- _____, Memorando de 2 de diciembre de 2009, *The Copenhagen climate conference: key EU objectives*, MEMO/09/534.
- _____, nota de prensa de 2 de diciembre de 2009, *Necesidad de un acuerdo mundial, ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague para evitar un cambio climático peligroso*, IP/09/1867.

- _____, nota de prensa de 28 de enero de 2010, *Cambio climático: la Unión Europea notifica los objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones en respuesta al Acuerdo de Copenhague*, IP/10/97.
- _____, comunicación de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final.
- _____, comunicación de 9 de marzo de 2010, *La política climática internacional posterior a Copenhague: una intervención inmediata para reactivar la lucha global contra el cambio climático*, COM (2010) 86 final.
- _____, comunicación de 10 de noviembre de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.
- _____, comunicación de 8 de marzo de 2011, *Plan de Eficiencia Energética*, COM (2011) 109 final.
- _____, comunicación de 3 de mayo de 2011, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural*, COM (2011) 244 final.
- _____, comunicación de 20 de junio de 2011, *Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza*, COM (2011) 363 final.
- _____, comunicación de 31 de agosto de 2011, *VI Programa de Medio Ambiente – Evaluación Final*, COM (2011), 531 final.
- _____, nota de prensa de 11 de diciembre de 2010, *European Union welcomes Cancún Agreement as important step towards global framework for climate action*, IP/10/1699.
- _____, comunicación de 15 de diciembre de 2011, *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*, COM (2011) 885 final.
- _____, comunicación de 13 de febrero de 2012, *La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa*, COM(2012) 60 final.
- _____, comunicación de 7 de marzo de 2012, *Sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta*, COM (2012) 95 final.

- _____ (2013), *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*. Luxemburgo, OPOCE.
- _____, comunicación de 16 de abril de 2013, *Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE*, COM (2013) 216 final.
- _____, comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM (2014) 15 final.
- _____, comunicación de 5 de marzo de 2014, *Balance de la Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2014) 130 final.
- _____, comunicación de 28 de mayo de 2014, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, COM (2014) 330 final.
- _____, comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final.
- _____, comunicación de 2 de diciembre de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final.
- _____, comunicación de la Comisión, de 2 de marzo de 2016, *El camino desde París: evaluar las consecuencias del Acuerdo de París y complementar la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París adoptado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, COM(2016) 110 final.
- _____, comunicación de 22 de noviembre de 2016, *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible – Acción europea para la sostenibilidad*, COM (2016) 739 final.
- _____, comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.
- _____, comunicación de 1 de febrero de 2017, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2017) 57 final.
- _____, comunicación de 23 de noviembre de 2017, *Third Report on the State of the Energy Union*, COM (2017) 688 final.

- _____, comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.
- _____, comunicado de prensa de 28 de noviembre de 2018, *La Comisión aboga por una Europa climáticamente neutra de aquí a 2050*, IP/18/6543.
- _____, documento de 30 de enero de 2019, *Documento de Reflexión para una Europa sostenible de aquí a 2030*, COM (2019) 22.
- _____, documento del 4 de marzo de 2019, *Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular*, COM (2019) 190 final.
- _____, documento de 9 de abril de 2019, *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía*, COM (2019) 175 final.
- _____, documento de 9 de abril de 2019, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2019) 225 final.
- _____, documento de 9 de abril de 2019, *Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva*, COM (2019) 224 final.
- _____, informe de 15 de mayo de 2019, *Sobre la evaluación del VII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente*, COM (2019) 233 final.
- _____, documento de 16 de julio de 2019, *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*, SPEECH/19/4230.
- _____, comunicado de prensa del 10 de septiembre de 2019, *La Comisión von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, IP/19/5542.
- _____, comunicación de 11 de septiembre de 2019, *Comunicación relativa a la Cumbre sobre la Acción Climática de 2019, organizada en Nueva York, bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas*, COM (2019) 412 final.

- _____, comunicado de prensa de 11 de septiembre de 2019, *The European Union continues to lead the global fight against climate change*, IP/19/5534.
- _____, comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final.
- _____, comunicación de 14 de enero de 2020, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible – Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo*, COM (2020) 21 final.
- _____, comunicación de 22 de enero de 2020, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, COM (2020) 27 final.
- _____, documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (“Ley del Clima Europea”)* COM (2020) 80 final.
- _____, comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.
- _____, comunicación de 11 de marzo de 2020, *Nuevo plan de acción para la economía circular*, COM (2020) 98 final.
- _____, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 “Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”*, COM (2020) 380 final.
- _____, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia “De la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final.
- _____, comunicación de 27 de mayo de 2020, *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*, COM (2020) 456 final.
- _____, comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*, COM (2020) 299 final.
- _____, comunicación de 16 de julio de 2021, *Nueva Estrategia de la UE en favor de los bosques para 2030*, COM (2021) 572 final.

- _____, comunicación de 17 de septiembre de 2020, *Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima. Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante una planificación integrada en materia de energía y clima*, COM (2020) 564 final.
- _____, comunicación de 17 de septiembre de 2020, *Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos*, COM (2020) 562 final.
- _____, comunicación de 27 de septiembre de 2020, *Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021*, COM (2020) 575.
- _____, documento de 14 de octubre de 2020, *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030*, COM (2020) 652 final.
- _____, comunicado de prensa de 10 de noviembre de 2020, *Presupuesto de la UE: la Comisión Europea se congratula del acuerdo alcanzado sobre un paquete de 1,8 billones de euros para ayudar a construir una Europa más ecológica, más digital y más resiliente*, IP/20/2073.
- _____, comunicación del 24 de febrero de 2021, *Forjar una Europa resiliente al cambio climático – La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, COM (2021) 82 final.
- _____, comunicado de prensa de 5 de julio de 2021, *Encuesta del Eurobarómetro: los europeos creen que el cambio climático es el problema más grave al que se enfrenta el mundo*, IP/21/3156.
- _____, comunicación de 14 de julio de 2021, *‘Objetivo 55’: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, COM (2021) 550 final.
- _____, comunicado de prensa de 14 de julio de 2021, *Pacto Verde Europeo: la Comisión propone transformar la economía y la sociedad de la UE para alcanzar los objetivos climáticos*, IP/21/3541.

- _____, comunicación de 16 de julio de 2021, *Nueva Estrategia de la UE en favor de los bosques para 2030*, COM (2021) 572 final.
- _____(2022), *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. Recuperado de https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es
- _____, comunicación de 22 de enero de 2020, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, COM (2020) 27 final.
- _____, comunicado de prensa de 2 de febrero de 2022, *Taxonomía de la UE: la Comisión presenta un acto delegado complementario sobre el clima a fin de acelerar la descarbonización*, IP/22/711.
- _____(2022, 2 de febrero), *EU Taxonomy: accelerating sustainable investments. Complementary Climate Delegated Act on certain nuclear and gas activities*. Recuperado de https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation_en
- _____, comunicación de 8 de marzo de 2022, *REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible*, COM (2022) 108 final.
- _____, comunicación de 18 de mayo de 2022, *Plan REPowerEU*, COM (2022) 230 final.
- _____, comunicación de 17 de junio de 2022, *Conferencia sobre el Futuro de Europa – Transformar la visión en acciones concretas*. COM (2022) 404 final.
- _____, documento de 16 de noviembre de 2022, *Speech: Remarks by Executive Vice-President Timmermans at the Ministerial side event on the Team Europe Initiative on climate change adaptation resilience in Africa*, SPEECH/22/6974
- Conferencia sobre el Futuro de Europa (2022), *Conference on the Future of Europe – Report on the final outcome*. Recuperado del sitio correspondiente a la Conferencia sobre el Futuro de Europa en la web oficial de la UE, <https://futureu.europa.eu/pages/reporting>

Consejo de las CCEE, Declaración de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, DOCE C 112, de 20 de diciembre de 1973.

_____, Resolución de 17 de mayo de 1976, relativa a la prosecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, DOCE C 139, de 13 de junio de 1977.

_____, Resolución de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las CCEE en materia de medio ambiente (1982-1986), DOCE C 46, de 17 de febrero de 1983.

_____, Resolución de 19 de octubre de 1987, relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las CCEE en materia de medio ambiente (1987-1992), DOCE C 289, de 29 de octubre de 1987.

Consejo de la UE, Resolución 93/C 138/01, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993.

_____, Decisión 94/69/CE de 15 de diciembre de 1993, relativa a la celebración de la Convención marco sobre el cambio climático. DOCE L 33, de 7 de febrero de 1994.

_____, Decisión 2002/358/CE, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. DOCE L, 130, de 15 de mayo de 2002.

_____, *Revisión de la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible (EDS UE)*, 10117/06, Bruselas, 9 de junio de 2006.

_____, documento de 20 de octubre de 2014, *Preparativos del 20º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y del 10º periodo de sesiones de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto*, Documento 14196/14.

- _____, documento de 14 de septiembre de 2015, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre los preparativos para la sesión nº 21 de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y para la sesión nº 11 de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto - Adopción*, Documento 11926/15.
- _____, documento de 30 de septiembre de 2016, *Preparativos de las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que se celebrarán en Marrakech – Conclusiones del Consejo*, Documento 12807/16.
- _____, documento de 20 de junio de 2017, *A sustainable European future: The EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Documento 10370/17.
- _____, comunicado de prensa de 17 de marzo de 2021, *VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente: los Estados miembros están preparados para iniciar las negociaciones con el Parlamento*, 198/21.
- _____, comunicado de prensa de 21 de abril de 2021, *Ley Europea del Clima: el Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo provisional*, 300/21.
- _____, comunicado de prensa de 26 de julio de 2022, *Los Estados miembros se comprometen a reducir la demanda de gas en un 15 % el próximo invierno*, 717/22.
- Eurostat, *The EU in the World. A statistical Portrait*. Luxemburgo, OPOCE, 2010.
- Parlamento Europeo y Consejo de la UE, Decisión nº 1600/2002/CE, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, DOCE L 242, de 10 de septiembre de 2002.
- _____, Decisión 1386/2013/UE, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, DOUE L 354.
- _____, Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el

Reglamento (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”), DOUE L 243, de 9 de julio de 2021.

____ Decisión (UE) 2022/591, de 6 de abril de 2022, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030, DOUE L 114, de 12 de abril de 2022.

3. DOCUMENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Agencia Internacional de la Energía (2021), *World Energy Outlook 2021*, IEA Publications. Recuperado de www.iea.org

____ (2022), *World Energy Investment 2022*, IEA Publications. Recuperado de www.iea.org

Climate Action Tracker (2015), *2.7° C is not enough – we can get lower*, 8 de diciembre de 2015, <https://climateactiontracker.org/>

____ (2022), *CAT Climate Target Update Tracker*, 10 de febrero de 2022, <https://climateactiontracker.org/>

IPCC – Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (2007), *Cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)*, París.

____, (2018), *Global Warming of 1.5 °C*, PNUMA. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/>.

____ (2022), *Climate Change 2022 – Mitigation of Climate Change*. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/>

____ (2022), *Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>

Naciones Unidas, “Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, contenida en el *Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Nueva York (A/CONF.48/14/Rev.1), 1973.

- _____(1987), Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment/un/org>
- _____(1992), *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (FCCC/INFORMAL/84).
- _____(1998), *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático* (FCCC/INFORMAL/83).
- _____(2002), *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* (A/CONF.199/20).
- _____, “Decisión 1/CP.11 – Diálogo sobre la cooperación a largo plazo para hacer frente al cambio climático mediante una mejor aplicación de la Convención”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 11º período de sesiones, celebrado en Montreal del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2005 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 11º período de sesiones* (FCCC/CP/2005/5/Add.1), de 30 de marzo de 2006.
- _____, “Decisión 1/CP.13 – Plan de Acción de Bali”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13º período de sesiones* (FCCC/CP/2007/6/Add.1), de 14 de marzo de 2008.
- _____, “Decisión 2/CP.15 – Acuerdo de Copenhague”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones* (FCCC/CP/2009/11/Add.1), de 30 de marzo de 2010.
- _____, “Decisión 1/CP.16 – Acuerdos de Cancún”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16º período de sesiones* (FCCC/CP/2010/7/Add.1), de 15 de marzo de 2011.

- _____, “Decisión 1/CP.17 – Plataforma de Durban para una acción reforzada”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 17º período de sesiones (FCCC/CP/2011/9/Add.1)*, de 15 de marzo de 2012.
- _____, “Decisión 1/CMP.18 – Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha)”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su 18º período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18º período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1)*, de 28 de febrero de 2013.
- _____, “Decisión 2/CP.18 – Promoción de la Plataforma de Durban”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 18º período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18º período de sesiones (FCCC/CP/2012/8/Add.1)*, de 15 de marzo de 2013.
- _____, “Decisión 1/CP.20 – Llamado de Lima para la Acción Climática”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20º período de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 20º período de sesiones (FCCC/CP/2014/10/Add.1)*, de 2 de febrero de 2015.
- _____, Resolución 70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1).
- _____, “Decisión 1/CP.21 – Aprobación del Acuerdo de París”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de*

2015 - *Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones (FCCC/CP/2015/10/Add.1)*, de 29 de enero de 2016.

_____, (2016), *Marrakech action proclamation for our climate and sustainable development*, publicado en la web de la CMNUCC el 18 de noviembre de 2016,

http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf

_____, “Decisión 1/CP.22 – Preparativos para la entrada en vigor del Acuerdo de París y la celebración del primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 22º período de sesiones, celebrado en Marrakech del 7 al 18 de noviembre de 2016 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 22º período de sesiones (FCCC/CP/2016/10/Add.1)*, de 31 de enero de 2017.

_____, “Decisión 1/CP.24 – Preparativos para la aplicación del Acuerdo de París y la celebración del primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las parte en el Acuerdo de París”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 24º período de sesiones, celebrado en Katowice del 2 al 15 de diciembre de diciembre de 2018 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 24º período de sesiones (FCCC/CP/2018/10/Add.1)*, de 19 de marzo de 2019.

_____, Presidencia de la COP 25, Comunicado de prensa de 14 de diciembre de 2019, *Alianza de Ambición Climática: Los países dan un nuevo empuje a la ampliación del alcance de sus medidas para 2020 y a la meta de reducir a cero las emisiones netas de CO2 para 2050*. Recuperado del sitio oficial de la COP 25, <https://unfccc.int/es/cop25>

_____, “Decision 1/CP.26 – Glasgow Climate Pact”, contenido en el *Report of the Conference of the Parties on its twenty-sixth sesión, held in Glasgow*

from 31 October to 13 November 2021 – Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty sixth session (FCCC/CP/2021/12/Add.1), de 8 de marzo de 2022.

_____, *Stockholm+50: Presidents’ Final Remarks to Plenary. Key recommendations for accelerating action towards a healthy planet for the prosperity of all.* Recuperado de stockholm50.global

OIT y Fundación Biodiversidad (2010), *Empleos Verdes para un Desarrollo Sostenible.* Madrid, Sustainlabour.

Organización Meteorológica Mundial (2019), “The State of Greenhouse Gases in the Atmosphere Based on Global Observations trough 2018”, *WMO Greenhouse Gas Bulletin*, nº 15, 25 de noviembre de 2019.

PNUD (2007), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático.* Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUMA (2011), *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza,* Recuperado de www.unep.org/greeneconomy

World Economic Forum (2010), *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe?* Ginebra, WEF.