



Novedades en la política medioambiental y la acción climática de la UE desde el Tratado de Lisboa y la Estrategia Europa 2020: La progresiva relevancia de la energía como elemento fundamental de ambas.

Asier García Lupiola

Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

1. Introducción

El Tratado de Lisboa, cuya entrada en vigor tuvo lugar en enero de 2009, y la Estrategia Europa 2020 a favor de una “economía inteligente, sostenible e integradora” hecha pública en marzo de 2010, han fortalecido la idea de que la política energética posee indudables aspectos ambientales que la convierten en elemento importante para el logro de la sostenibilidad.

Los textos fundamentales de la Unión Europea (UE) vinculan en la actualidad los tres ámbitos temáticos –medio ambiente, cambio climático y energía–, no en vano la lucha contra el cambio climático es uno de los objetivos de la política medioambiental europea, al tiempo que la política energética europea debe preservar y mejorar el medio ambiente (ambas, novedades establecidas por el Tratado de Lisboa). Por su parte, la Estrategia Europa 2020 ha consagrado la política energética como herramienta clave de la lucha contra el cambio climático, elemento fundamental de dicha estrategia para la consecución del desarrollo sostenible (que el Tratado de la Unión Europea especifica como objetivo del proceso de integración europea).

El presente texto analiza los pasos dados desde 2010 para concretar los objetivos medioambientales, climáticos y energéticos establecidos en la Estrategia Europa 2020 al objeto de comprobar si, efectivamente, la política energética aumenta su relevancia como elemento fundamental para el logro del desarrollo sostenible y herramienta importante en la lucha contra el cambio climático en el seno de la UE. Para ello, se tomarán en consideración propuestas, programas y estrategias adoptadas hasta la fecha, como la “Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura” (2010), la “Estrategia para la protección de la biodiversidad” (2011), la propuesta “Innovación al servicio del crecimiento sostenible” (2012), el Libro Verde “Un marco para las políticas de clima y energía en 2030” (2013), el fundamental VII Programa de Acción sobre Medio Ambiente “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” (en vigor desde enero de 2014), el “Marco energía y clima para 2030” (2014) o la reciente propuesta para la “Unión de la Energía” (2015), así como la actividad de la UE en los foros internacionales sobre cambio climático (especialmente, la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).



2. El Tratado de Lisboa y la Estrategia Europa 2020

2.1. Los objetivos y principios de las políticas medioambiental y energética

Las negociaciones que se iniciaron en 2002 para la reforma de los Tratados de la Unión Europea no tenían entre sus temas principales el medio ambiente. No obstante, la fallida Constitución Europea de 2004 aportaba varias novedades al respecto. El Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007 y que entró en vigor exactamente dos años después –en diciembre de 2009–, contenía la mayor parte de lo aportado por la Constitución, lo que se refleja nítidamente en el ámbito del medio ambiente. Las modificaciones establecidas por el Tratado de Lisboa han configurado la normativa básica que estructura la política medioambiental europea vigente en la actualidad, incorporando la lucha contra el cambio climático como objetivo específico de la misma, y configurando la política energética europea con una evidente relación con el medio ambiente y, específicamente, con la acción climática. De este modo, los textos jurídicos fundamentales de la Unión Europea recogen los principios legales de la Política de Medio Ambiente que orientan y limitan la actuación de las instituciones y que se regulan de manera más específica por medio de los programas de acción ambiental y por las disposiciones que los desarrollan¹.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece como objetivo de la UE el desarrollo sostenible, siendo la única región del mundo donde dicho objetivo “es declarado principio constitucional” (Torre-Schaub, 2012). Lo hace en su artículo 3 y en una doble perspectiva, tanto interior como exterior. En efecto, el número 3 de dicho precepto recoge, con respecto al mercado interior, que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa”, el cual 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”. Mientras que, más adelante, el número 5 afirma que “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores”, lo que supone contribuir, entre otras metas, al “desarrollo sostenible del planeta”.

El establecimiento del desarrollo sostenible como objetivo de la Unión, superando el ámbito de la política de medio ambiente, conlleva una evidente influencia de ésta sobre las demás políticas europeas. A este respecto, el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (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” (art. 11 TFUE). Ello requiere un equilibrio proporcionado entre prosperidad económica, justicia social y un medio ambiente saludable, lo cual hay que perseguir de manera simultánea: “Las políticas que favorecen el medio ambiente pueden resultar positivas para la innovación y la competitividad. Éstas, a su vez, estimulan el crecimiento económico, que es esencial para el cumplimiento de los objetivos sociales” (Comisión, 2006a).

¹ En este apartado, nos atenemos a las “Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 115 de 9 de mayo de 2008.



La concreta normativa fundamental de la política europea de medio ambiente queda recogida en el Título XX del TFUE, compuesta por los artículos 191 a 193. El artículo 191 TFUE establece en su número 1 los objetivos concretos de la política de la Unión en el ámbito del 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.

Según el número 2 del citado artículo 191 TFUE, la Unión Europea debe lograr un nivel de protección medioambiental elevado, si bien debe tenerse presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones del territorio de la Unión. Como se ve, esta política trata de garantizar el derecho de todos los ciudadanos de la Unión a disfrutar del mismo nivel de protección medioambiental y el derecho de las empresas a operar en las mismas condiciones de competencia, pero de modo flexible pues deben respetarse las distintas circunstancias de cada país tanto como sea posible. En el mismo párrafo se enumeran los cuatro principios en los que se basa la política de medio ambiente, a saber, el de cautela, el de acción preventiva, el de corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma y el de quien contamina paga².

Además de respetar los principios expuestos, la Unión tendrá en cuenta en la elaboración de la política medioambiental (número 3 del art. 191 TFUE): los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; y el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

La consecución de los objetivos medioambientales se realizará mediante las acciones que decidan conjuntamente el Parlamento Europeo y el Consejo por medio del procedimiento legislativo ordinario (art. 192.1 TFUE, salvo las excepciones determinadas en el número 2 de dicho precepto, que se regularán por procedimiento legislativo especial). Serán ambas instituciones, también por el procedimiento legislativo ordinario,

² 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. Finalmente, el principio de quien contamina paga hace necesario 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.



quienes adoptarán programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse, así como las medidas necesarias para su ejecución (estas últimas, por procedimiento especial, cuando proceda). La importancia de dichos programas “radica en que establecen la programación de las medidas y acciones medioambientales de la Unión para unos años determinados, su filosofía en materia de medio ambiente y las prioridades de tales acciones y medidas” (Fernández de Gatta, 2013).

Como ya se ha mencionado, la normativa europea establece que las exigencias de la protección medioambiental deben integrarse en la definición y en la realización de las políticas de la Unión, particularmente con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (art. 11 TFUE). Ello supone dos consecuencias interrelacionadas. Por un lado, que los objetivos y principios medioambientales deben ser perseguidos y aplicados en las demás políticas de la Unión del mismo modo que en la política de medio ambiente. Por otro, que la normativa medioambiental debe entenderse e interpretarse de manera global, tomando en consideración todos los objetivos y principios en la legislación de esta materia (Kulovesi, Morgera y Muñoz, 2011).

La integración ambiental en otras políticas es especialmente apreciable en la actualidad en lo que se refiere a la política energética europea, lo que quedó reflejado en una de las novedades que ha aportado el Tratado de Lisboa, consistente 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 de la Unión “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”, objetivo directamente relacionado con la agenda climática y, por tanto, con los objetivos de la política medioambiental (Gusev, 2011). 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 UE (Moussis, 2009). Es más, cabe afirmar que en la Unión se desarrolla una política integrada en materia de energía y medio ambiente, de modo que la relación e interdependencia entre ambos ámbitos “se ha traducido en una necesaria simbiosis regulatoria” (López, 2011).

2.2. La acción climática y la vinculación de la energía a la misma

El cuarto de los objetivos medioambientales mencionado arriba (art. 191.1 TFUE), referido a la necesidad específica de luchar contra el cambio climático con medidas internacionales, es una novedad específica incluida por el Tratado de Lisboa. Constituyó un evidente reflejo de la relevancia que para la Unión había adquirido dicha cuestión y que venía determinada por la estrategia europea de lucha contra el cambio climático. La misma había sido concretada en enero de 2007 por la Comisión al establecer acciones



específicas para limitar los efectos del cambio climático y reducir la posibilidad de graves perturbaciones irreversibles a nivel planetario (Comisión, 2007a). Se establecía como objetivo de la Unión la reducción para 2020 de las emisiones de gases de efecto invernadero en el 20 % respecto de su nivel de 1990, así como la celebración de un acuerdo internacional para que la reducción de emisiones del conjunto de los países desarrollados fuese del 30 %.

Al mismo tiempo, la Comisión, que ya había integrado la energía en las bases de la estrategia de lucha contra cambio climático³, determinó que junto a la seguridad de abastecimiento el gran reto en materia energética para la UE era el cambio climático (Comisión, 2007b). Para hacerle frente recomendó mejorar la eficiencia energética de la Unión en un 20% para 2020, aumentar el porcentaje de las energías renovables en el consumo energético total de la UE al 20 % para 2020, y desarrollar una política de captura y almacenamiento geológico del carbono que preserve el medio ambiente. Tanto la estrategia europea de lucha contra el cambio climático, como el papel de la energía en la misma, fueron fijados por el Consejo Europeo al aprobar en marzo de 2007 las propuestas de la Comisión descritas⁴.

Desde la UE había conciencia de que, así como los países desarrollados son quienes producen la mayor parte de las emisiones de gases contaminantes, comparativamente son los países en vías de desarrollo los que deben realizar mayores esfuerzos para limitar el aumento de sus emisiones⁵. Para ello, resultaba indispensable que dichos países “importasen” la idea europea de una política integrada de energía y cambio climático, poniendo en marcha una nueva revolución industrial para modificar la manera en que producen y utilizan la energía, así como los propios tipos de energía que se utilizan. Si ya entonces la Unión trataba de mantener el liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático, debía encargarse de reforzar la cooperación internacional, no en vano “si la UE puede adoptar un enfoque común con respecto a la energía y expresarlo con una sola voz, también puede encabezar el debate mundial” (Comisión, 2007c).

La UE asumió el objetivo de ayudar a los países en desarrollo en el combate mundial contra el cambio climático, lo que le ha supuesto haber “desplegado, a través de su propia política de cooperación al desarrollo, toda una serie de iniciativas, bilaterales o de carácter multilateral” (Pérez de las Heras, 2009). La más destacada, y que tuvo influencia directa en la adición que se hizo en el TFUE a los objetivos medioambientales, fue la propuesta para lanzar una alianza mundial con los países en desarrollo más

³ Lo hizo por medio del Libro Verde sobre la energía (Comisión, 2006b), en el que promovía la eficiencia energética y el impulso de las energías renovables al objeto de lograr una producción energética más respetuosa con el clima. Como se verá más adelante, la influencia del documento fue notoria en la legislación medioambiental europea, pues a partir de entonces se ha ido desarrollando “un complejo normativo regulador del cambio climático y de las energías renovables” hasta el punto de que “ambas materias aparecen íntimamente imbricadas en la realidad diaria del sector energético y de las políticas públicas” (Alenza y Sarasibar, 2007).

⁴ Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 - *Conclusiones de la Presidencia*, 7224/1/07 REV1.

⁵ 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 inmediatos (PNUD, 2007).



expuestos al cambio climático (Comisión, 2007d), con el fin de ayudarles a mejorar su capacidad de adaptación a las consecuencias de dicho fenómeno, especialmente a aquéllos que carecen de los recursos suficientes, como los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo⁶.

La actitud de la UE cobraba más importancia aún, visto el resultado de la XIII Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, celebrada en diciembre de 2007 en Bali, y que suponía el inicio de las negociaciones para lograr un acuerdo vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto. La Unión acudió a la misma con la propuesta de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países industrializados en un margen de entre el 25 % al 40 % para 2020 respecto de los niveles registrados en 1990, algo a lo que los Estados Unidos se oponían firmemente. El documento aprobado no recogió reducción específica alguna. Visto que la siguiente Conferencia (en diciembre de 2008, en Poznan) sería un foro de debates técnicos preparatorios de las negociaciones que tendrían lugar en 2009, el Consejo Europeo apostó por aportar las líneas estratégicas de sus propuestas de 2007⁷. De este modo, la UE acudió a la reunión con su propuesta de reducción de las emisiones de CO₂ en un 20 %, mejora de la eficiencia energética en un 20 % y utilización de energías renovables en un 20 % más para el año 2020 (Comisión, 2008).

La XV Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se desarrolló en Copenhague en diciembre de 2009, siendo el objetivo principal de la misma la consecución de un acuerdo mundial para suceder al Protocolo de Kioto. La UE presentó como objetivo propio una reducción del 20 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2020 en comparación con los niveles de 1990, así como la propuesta de aumentar el compromiso de reducción al 30 % 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 (Comisión, 2009)⁸. La Conferencia de Copenhague no cumplió su objetivo, dadas las diferentes posturas entre los países más contaminantes (desarrollados y emergentes) sobre los niveles de reducción, así como en torno a la financiación de la ayuda a los países en desarrollo para aplicar estrategias de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, entre las que se asumían las propuestas europeas de aumentar la eficiencia energética y la apuesta por las energías renovables.

Ante el fracaso de Copenhague, la Comisión, a la par que presentaba la Estrategia Europa 2020 a la que nos referiremos en breve, hacía pública una estrategia específica para contribuir a mantener el impulso de los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático (Comisión, 2010a). La misma consistía en que la UE

⁶ Esta propuesta fue aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2007, prácticamente a la par de la firma del Tratado de Lisboa. Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de diciembre de 2007 – *Conclusiones de la Presidencia*, 16616/1/07, REV 1, CONCL 3.

⁷ Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de marzo de 2008 - *Conclusiones de la Presidencia*, 7652/08 REV1.

⁸ La posición que tendría la UE en Copenhague, tal y como fue finalmente aprobada por el Consejo Europeo, incluía el objetivo a largo plazo ya propuesto por el IPCC de una reducción de las emisiones en todo el planeta del 50 % 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 %. Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de octubre de 2009 - *Conclusiones de la Presidencia*, 15265/1/09 REV1.



ejerza la presión necesaria para lograr un acuerdo internacional sólido y jurídicamente vinculante que conlleve la participación de todos los países en una auténtica acción por el clima, lo que exige una proyección exterior activa por parte de la Unión que genere confianza para la consecución de un pacto mundial, concienciando a todos los países que adopten medidas en función de sus posibilidades.

Para desarrollar dicha estrategia, la UE pasó a incidir con mayor relevancia en la seguridad de abastecimiento energético como reto mundial. Ello suponía que, ante la falta de consenso en el modo de luchar contra el cambio climático, la Unión debía mantener e incluso reforzar su liderazgo en la materia adoptando un nuevo punto de vista: vincular la batalla contra el calentamiento global con la seguridad energética, materia que la mayoría de los países atiende en términos exclusivamente nacionales (Isbell y Steinberg, 2010). Precisamente, la dependencia externa de la UE ha supuesto que la misma haya “centrado su política energética en el objetivo prioritario de garantizar la seguridad energética”, y para el logro de la misma “la eficiencia energética, el desarrollo de energías alternativas y la innovación tecnológica destacan como apuestas estratégicas esenciales” (Pérez de las Heras, 2014).

Lo cierto es que la producción normativa de la Unión 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. En efecto, en enero de 2008 la Comisión había publicado un paquete global de medidas sobre la protección del clima y la energía, cuyo resultado fueron relevantes actos legislativos aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo⁹. Precisamente, la apuesta por fortalecer y desarrollar las energías renovables no sólo tenía ya por objetivo mejorar la seguridad y fiabilidad del abastecimiento económico, sino que además 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” (Comisión, 2009). 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, 2014).

2.3. La Estrategia Europa 2020

En marzo de 2010 la Comisión hacía 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 próxima década: *Estrategia Europa 2020* (Comisión, 2010b)¹⁰. La misma determina las tres áreas en las que trabajar para impulsar la economía social de mercado de Europa: crecimiento inteligente (conocimiento e innovación), crecimiento sostenible (economía de

⁹ 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 gases de efecto invernadero, Directiva 2009/31/CE sobre el almacenamiento geológico del dióxido de carbono; todas ellas del 23 de abril de 2009 (DOCE L 140, de 5/6/2009).

¹⁰ El Consejo Europeo adoptó como propia la estrategia *Europa 2020* en junio. Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – *Conclusiones de la Presidencia*, EUCO 13/10.



bajo nivel de carbono y eficiente) y crecimiento integrador (alto nivel de empleo y cohesión social). Entre los cinco objetivos principales establecidos destaca, por lo que se refiere a nuestra materia de estudio, el conocido como el objetivo “20/20/20” en materia de clima y energía, consistente en:

- la reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, 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 energética¹¹.

En el objetivo concreto relativo al crecimiento sostenible, la estrategia Europa 2020 aboga por una economía más eficaz, más verde y más competitiva. El texto la define 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”. La importancia de este objetivo radica en el resultado que puede 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”.

Para el logro del crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la estrategia contiene una iniciativa fundamental en esta temática. Es la denominada “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, promueve 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 energética¹².

Como se ve, en el contexto de crisis en el que se ponía en marcha la Estrategia Europa 2020, ésta aportaba herramientas para volver a la senda del crecimiento, especialmente por medio de actuaciones en estos ámbitos:

- La competitividad, que posibilitará a Europa seguir siendo pionera en soluciones y tecnologías verdes y garantizar un uso eficaz de los recursos.

¹¹ Los otros cuatro objetivos propuestos por la Comisión y aprobados por el Consejo Europeo son los siguientes: que el 75 % de la población de la UE de entre 20 y 64 años esté empleada; que el 3 % del PIB de la UE sea invertido en I+D; que el porcentaje de abandono escolar sea inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven tenga estudios superiores; que el riesgo de pobreza amenace a 20 millones de personas menos. La interrelación entre dichos objetivos es evidente y la propia Comisión expresa que “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”.

¹² La segunda iniciativa, denominada “Una política industrial para la era de la mundialización” se adopta pensando en la industria, y especialmente en las PYME. La idea consiste en que las empresas puedan ajustar sus procesos de producción a una economía con pocas emisiones de carbono, pueda aprovechar las oportunidades de la mundialización y de la economía verde.



- La lucha contra el cambio climático, la cual exige mejorar la eficacia en el uso de los recursos, lo que además de ayudar perceptiblemente a limitar las emisiones, posibilitaría ahorrar dinero e impulsar el crecimiento económico.
- 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 (60.000 millones de € hasta 2020 por la disminución en las importaciones de petróleo y gas, ya mencionado) sino que permitirían aumentar el PIB entre un 0,6 % y un 0,8 %. A ello debe añadirse las positivas consecuencias que podría tener en el empleo pues “alcanzar el objetivo de un 20 % de fuentes de energía renovables tiene un potencial, por sí solo, de crear más de 600.000 puestos de trabajo en la Unión Europea; si a ello añadimos el objetivo del 20 % de eficacia energética, se trata de más de un millón de empleos los que se verían afectados” (Comisión, 2010b).

Ahora bien, resultaba al mismo tiempo evidente lo dificultoso del objetivo, no en vano el contexto de austeridad económica a la que se estaba forzando por parte de las autoridades europeas a los países con mayores problemas financieros, estaba provocando la adopción de medidas de reducción de gasto en ámbitos como la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la I+D+i, lo que en este último caso perjudica notablemente la continuidad y desarrollo de programas a favor de las energías renovables. Como se ve, la crisis financiera internacional era también una crisis ecológica, dados los efectos de la primera en el ámbito medioambiental. Valga como ejemplo el hecho de que, considerando las estimaciones del Informe Stern sobre los riesgos climáticos, los costos de la crisis de 2008 podrían haber financiado casi diez años de una política adecuada de lucha contra el cambio climático (Baechler, 2012).

La Estrategia Europa 2020 instauró un marco eficaz para integrar los objetivos medioambientales dentro del programa socioeconómico general de la UE, para lo que se comenzaron a adoptar diversas iniciativas que han ido determinando la legislación ambiental europea vigente y para el futuro inmediato.

3. La concreción de los objetivos ambientales y climáticos para 2020 (y más allá)

3.1. Los primeros pasos en un contexto de crisis económica

Como nueva muestra de la estrecha relación existente entre la política de medio ambiente y las demás políticas europeas y, especialmente, con la política energética, el primer paso dado para concretar los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020 se dio, precisamente, en el ámbito de la energía. Se trata de la “Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura” (Comisión, 2010c), cuyo propósito es modificar sustancialmente la forma en que Europa produce y consume la energía. Recordemos que los objetivos energéticos de la Unión, aprobados por el Consejo ya en 2007, consisten en reducir en un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero, elevar al 20 % la proporción de energía procedente de fuentes renovables y mejorar la eficiencia



energética en un 20 %. Las prioridades energéticas concretas que tienen relación con el medio ambiente son las siguientes:

- el ahorro del 20 % de energía hasta 2020, para lo que se precisa, entre otras medidas, mejorar la sostenibilidad de los transportes y establecer exigencias de diseño ecológico para los productos de alto consumo de energía;
- el desarrollo de nuevas tecnologías innovadoras de alto rendimiento y baja intensidad de carbono, para lo que se prevé la puesta en marcha de proyectos europeos de envergadura, como el referido a la producción sostenible de biocarburantes a gran escala;
- y el refuerzo de acuerdos internacionales que promuevan un futuro energético con bajas emisiones de carbono a nivel mundial.

Como se ve, no se trata sólo de que las medidas en el ámbito energético favorecen la protección del medio ambiente, además, son instrumentos completamente válidos para luchar eficazmente contra las consecuencias del cambio climático.

Ya en 2011, la UE aprobó un documento en torno a la mejora de los instrumentos de la política medioambiental¹³. En él se instaba a los Estados miembros y a la Comisión a que potencien y mejoren la aplicación y el cumplimiento de la legislación medioambiental europea, aprovechando los “aspectos pertinentes de la estrategia Europa 2020” para abordar una serie de objetivos, entre los que destacan los siguientes:

- desarrollar una visión ambiciosa de la política medioambiental de la Unión para 2050, que defina claramente las prioridades y metas medioambientales, así como unos objetivos y calendarios realistas y factibles para 2020;
- mejorar la coherencia, la complementariedad y las sinergias con otras estrategias y políticas, especialmente en lo que se refiere a agricultura, pesca, transporte, industria, comercio, desarrollo e investigación y, por supuesto, energía;
- estimular el desarrollo de una economía ecológica, con unos modelos de producción y consumo más sostenibles, intentando disociar completamente crecimiento económico y deterioro medioambiental;
- hacer hincapié en el cambio climático, la biodiversidad y la utilización eficiente y sostenible de los recursos¹⁴.

En un ámbito más amplio, un nuevo paso en la concreción de los objetivos medioambientales de la Estrategia 2020 tuvo lugar por medio de la propuesta elaborada por la Comisión en torno a la protección de la biodiversidad (Comisión, 2011a). El objetivo

¹³ Consejo de la Unión Europea, *Mejora de los instrumentos de la política medioambiental - Conclusiones del Consejo*, Documento 5302/11, 17/01/2011.

¹⁴ Los otros desafíos enumerados son la atención al medio ambiente urbano, la prevención y reducción de la contaminación medioambiental y la mejora de la calidad de vida y la salud humana; mejorar la utilización, la aplicación y la observancia de los instrumentos de la política medioambiental; fomentar la innovación ecológica y otras soluciones y tecnologías respetuosas con el medio ambiente.



principal consiste en detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la UE, y restaurarlos en la medida de lo posible, incrementando al mismo tiempo la contribución de la Unión a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial.

La nueva estrategia europea sobre la biodiversidad sigue la idea ya comentada referida a la relación entre medio ambiente y otras políticas, en este caso, las de naturaleza económica. Así, subraya la necesidad de admitir que, aparte de su valor intrínseco, la biodiversidad y los servicios que proporciona poseen un importante valor económico que pocas veces detectan los mercados. En efecto, 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. Aunque el sector privado es cada vez más consciente de estos riesgos, debe hacerse ver a las empresas la necesidad de evaluar su dependencia de la biodiversidad e incorporar a sus estrategias objetivos de uso sostenible de los recursos naturales. A este respecto, se favorecería la consecución de objetivos estratégicos de la Unión, como una economía más eficiente en el uso de los recursos naturales, mitigación y adaptación al cambio climático, innovación y nuevas tecnologías que aumenten el empleo y brinden nuevas oportunidades empresariales.

El cuarto paso lo encontramos en un contexto de actuación global a favor del desarrollo sostenible. Ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Rio de Janeiro en 2012 (conocida como *Río + 20*) desde la UE se abogó por realizar una rápida transición a escala mundial hacia una economía ecológica, es decir, una economía que genere crecimiento, cree empleo y erradique la pobreza, conservando el activo de recursos naturales vitales e invirtiendo en él (Comisión, 2011b). Para avanzar en dicho objetivo se aprovechan estrategias ya adoptadas, tanto globalmente como en el ámbito europeo, en materia de cambio climático, biodiversidad, consumo y producción sostenibles, investigación e innovación. Son la base de las futuras estrategias de economía ecológica que deben adoptarse a nivel nacional e internacional, como se ha hecho ya con la Estrategia Europa 2020.

También en un ámbito general se encuentra la propuesta de la Comisión en aras de una correcta aplicación de la normativa ambiental al objeto de sacar el mayor provecho de ello (Comisión, 2012a). El documento pretendía promover una aplicación de la legislación medioambiental sin retrasos y de manera adecuada, lo que evitaría consecuencias negativas como perjuicios a la salud humana y al medio ambiente, así como inseguridad jurídica para la industria y las empresas, especialmente, las que actúan en la denominada economía verde. Se incide en la idea presente en la estrategia de lucha contra el cambio climático referida a que los costes de prevención son mucho menores a los costes de reparación, idea muy a tener en cuenta en el contexto de crisis. Es más, esta propuesta aportaría posibilidades para salir de dicha crisis, atendiendo a los casos que mencionaba:

- Se estima que el coste de la no aplicación de la legislación medioambiental en vigor, considerando tanto el impacto ambiental como las repercusiones para la salud humana, está en torno a 50.000 millones de € al año¹⁵.

¹⁵ Se cita como ejemplo que entre el 20 % y el 50 % de la población europea vive en zonas donde la calidad del aire supera los valores límite establecidos por la Unión, lo que supone unos costes



- La industria medioambiental, cuyo volumen de negocios en la Unión se calcula supera los 300.000 millones de €, puede verse afectada por la incertidumbre en cuanto a las posibilidades, modalidades y calendarios de aplicación de la legislación correspondiente en términos de oportunidades desaprovechadas.
- En el concreto sector de los residuos, se estima que la aplicación íntegra de la legislación europea genera 400.000 puestos de trabajo y un ahorro en costes netos de 72.000 millones de € al año.

En el mencionado contexto de crisis se hacía evidente –y lo sigue siendo– la importancia que puede tener la creación de empleos en la economía verde. Los sectores que la integran, especialmente el de las energías renovables pero también otros como el reciclaje o la movilidad sostenible, llevaban presentando unos buenos resultados en los últimos años, pero las medidas de austeridad adoptadas para hacer frente a la crisis podían reducir considerablemente las opciones de esta tendencia de crecimiento¹⁶. Concretamente, en la UE el empleo en los sectores vinculados al medio ambiente ha mantenido una tendencia positiva durante la recesión en comparación con otros sectores, pasando de 2,4 millones de empleos en 2000 a 3,4 millones en 2012. El hecho de que dichos sectores hubiesen sufrido un menor impacto de la recesión, manteniendo más empleo, permitía concluir que se encontraban bien situados para un futuro escenario de inversiones destinadas a la recuperación de la economía europea. Hoy día, cuando no todos los países se han recuperado de la crisis, la idea sigue vigente, de modo que sigue siendo necesario priorizar sectores que, como estos, ayudan a generar un tejido productivo sostenible con alta generación de empleo; se trata de una buena oportunidad para ganar competitividad, avanzar en la creación de empleo de calidad y reducir el impacto ambiental de la economía.

Por otro lado, ya hemos visto que 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 la Unión se propuso poner la innovación al servicio del desarrollo sostenible (Comisión, 2012b), idea que facilitaba un nuevo instrumento para encontrar el camino para salir de la crisis. La conocida como Estrategia de Bioeconomía pretende cambiar radicalmente la manera que tiene Europa de producir, consumir, transformar, almacenar, reciclar y eliminar los recursos biológicos. Avanzar en la investigación sobre bioeconomía permitirá mejorar la gestión de los recursos biológicos renovables y abrir mercados nuevos y diversificados de alimentos y bioproductos. Como consecuencia, posibilita 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.

Tal y como subrayó la Comisión en su propuesta, los sectores bioeconómicos de

anuales de miles de millones de euros (estimados en términos de gastos sanitarios o días de trabajo perdidos).

¹⁶ Los datos manejados en este apartado proceden de recientes documentos que analizan las oportunidades que ofrecen los sectores de carácter ambiental para aumentar las tasas de empleo en el actual contexto de crisis: OIT y Fundación Biodiversidad (2010) y CEDEFOP e International Labor Office (2012).



la Unión representaban ya en 2012 un volumen de negocios anual de 2 billones de € y más de 22 millones de puestos de trabajo. A pesar de lo difícil de la situación económica general está teniendo lugar un crecimiento significativo gracias a la producción primaria sostenible, la transformación de alimentos y biotecnología industrial y las biorrefinerías. La financiación directa de la investigación en este ámbito podría generar alrededor de 130.000 puestos de trabajo y 45.000 millones de € en valor añadido en los sectores bioeconómicos en 2025.

Los objetivos planteados en la Estrategia Europa 2020 y las propuestas y acciones que se comenzaron a plantear desde la UE para su desarrollo en el ámbito que estamos analizando pretenden reorientar la economía mundial hacia una trayectoria compatible con el desarrollo sostenible. Las inversiones a realizar constituirían lo que se ha dado en llamar un “New Deal” verde mundial (Baechler, 2012).

Por otro lado, en el ámbito climático, las tres Conferencias de Naciones Unidas que siguieron a la aprobación de la Estrategia Europa 2020 mostraron una UE esforzándose por liderar la lucha contra el cambio climático, en un contexto de crisis internacional que no facilitó la consecución de los acuerdos necesarios para sustituir al Protocolo de Kioto.

El Consejo Europeo fijó la propuesta que llevaría la UE a la XVI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que se desarrollaría en diciembre de 2010 en Cancún¹⁷. Seguía la línea de lo ya presentado en Copenhague, de manera que la UE se comprometía a una reducción del 30 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2020 con respecto a los niveles de 1990, como parte de un acuerdo global para el período posterior a 2012 en el que los demás países desarrollados contribuyan con reducciones comparables y los países en desarrollo más avanzados lo hagan de acuerdo a sus responsabilidades y capacidades¹⁸. Ahora bien, el Consejo Europeo reconocía que tampoco en Cancún se lograría un acuerdo sobre un texto jurídico vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto, por lo que hizo público “la voluntad de la Unión Europea de estudiar la posibilidad de un segundo período de compromiso en el contexto del Protocolo de Kioto”. Dicha propuesta fue asumida por los participantes en la Conferencia y quedó recogida en el Acuerdo de Cancún, de manera que se asumió la prórroga de Kioto antes de 2012, cuando expiraba su periodo de cumplimiento, si bien no se estableció ninguna concreción al respecto. Además, se fortaleció el compromiso de financiación de la lucha contra el cambio climático, aprobando paquetes de ayudas a los países más necesitados.

La propuesta que la UE llevó en diciembre de 2011 a Durban, donde se celebró la XVII Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, seguía primando las dos ideas mencionadas¹⁹. En primer lugar, la UE era partidaria de un nuevo acuerdo global y vinculante que sustituya al Protocolo de Kioto, que debiera estar acordado para

¹⁷ Consejo Europeo de Bruselas de 28 y 29 de octubre de 2010 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 25/10.

¹⁸ La propuesta de acuerdo global seguía consistiendo en la reducción de sus emisiones globales en el 50 % para 2050, que por parte de los países desarrollados en cuanto grupo debería ser de entre el 80 % y el 95 % para 2050 y, específicamente, el 30 % para 2020 con respecto a los niveles de 1990.

¹⁹ Consejo Europeo de Bruselas de 23 de octubre de 2011 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 52/1/11.



2015 y cuya entrada en vigor debiera tener lugar, a más tardar, en 2020. Mientras tanto, admitió la posibilidad de un segundo período de vigencia del Protocolo como período de transición hacia dicho nuevo acuerdo vinculante y que, por lo tanto, no podría extenderse más allá de 2020. En segundo lugar, la UE subrayó la necesidad de que los países desarrollados reduzcan sus emisiones entre el 25 % y el 40 % para 2020, ofreciéndose la Unión una vez más a reducir sus emisiones en el 30 % en el marco de un acuerdo global; pero en este caso, además, expresó la necesidad de que también los países en vías de desarrollo reduzcan sus emisiones, entre el 15 % y el 30 %, también para 2020.

La Conferencia de Durban fue un nuevo fracaso, dado que no se adoptó un acuerdo global vinculante que sustituya al Protocolo de Kioto, si bien es también cierto que ante las bajas expectativas que existían al comienzo de la reunión los acuerdos adoptados fueron positivos²⁰. Así, se aprobó iniciar el proceso para elaborar “un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal”, con el objetivo limitar el aumento medio de las temperaturas a 2 °C, que deberá estar finalizado a más tardar en 2015 y deberá entrar en vigor en 2020. Al mismo tiempo, se aprobó un segundo período de vigencia del Protocolo de Kioto (“Kioto II”), que debía iniciarse en enero de 2013²¹. 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. 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.

La siguiente Conferencia, que tuvo lugar en Doha (Qatar) entre noviembre y diciembre de 2012 se centró en asegurar la puesta en marcha de los acuerdos previos. Las propuestas que presentó la UE fueron las previas ya comentadas y el esfuerzo europeo se centró, precisamente, en que se concretase el compromiso mundial por aplicar dichos acuerdos. Así, el conocido como “Doha Climate Gateway” (Plataforma de Durban) incorporó enmiendas al Protocolo de Kioto por las que quedaba establecido formalmente el comienzo de su segundo período de compromisos, a partir del 1 de enero de 2013 y que estará vigente hasta el 31 de enero de 2020. 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, la asunción por todos de que en 2020 sería ineludible hacerlo, supuso que “en Doha se inició una nueva etapa de las negociaciones del clima” (Fernández y Torres, 2013).

Tal y como quedaba demostrado en las Conferencias analizadas, aún con sus peros y sus altibajos, la UE lideraba la batalla contra el cambio climático y los tres principales argumentos que le habían otorgado dicho liderazgo podían reforzar su

²⁰ Ahora bien, dichos avances “aun siendo necesarios para seguir construyendo la arquitectura climática internacional, no nos acercan a limitar las emisiones ni con la celeridad, ni con la contundencia que exige, de manera cada vez más clara, el consenso científico y social existente” (Lázaro, 2012). Ello se debe a que se retrasa una década la puesta en marcha de una acción climática global efectiva –principal crítica que realizaron las ONGs– y, hasta entonces, Kioto II sólo obliga a países que suponen únicamente entre el 10 % y el 15 % de las emisiones globales.

²¹ Entre los firmantes se encontraban 38 países industrializados –27 eran los entonces Estados miembros de la Unión Europea– pero quedaron al margen, además de Estados Unidos, tres firmantes del Protocolo de Kioto: Japón, Rusia y Canadá. Este último, incluso, se retiró formalmente del Protocolo.



posición en la escena internacional en el futuro inmediato: en primer lugar, el hecho de que la política climática, como elemento fundamental para el desarrollo sostenible, se hubiese convertido en objetivo del proceso de integración europea en general; en segundo lugar, la postura de la Unión 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 Unión al multilateralismo como requisito para lograr resultados eficaces en la lucha contra el cambio climático (Gusev, 2011)²².

El refuerzo de dicha última idea es de lo poco que se sacó en limpio de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (conocida como “Río+20”), celebrada con anterioridad en Rio de Janeiro, en junio de 2012. A diferencia de lo sucedido 20 años antes en la “Cumbre de la Tierra” apenas hubo avances en materia de protección del medio ambiente, no adoptándose decisión alguna en torno a las dos cuestiones clave: la economía verde y la reforma institucional de la gobernanza internacional en materia de medio ambiente²³. Sin embargo, como se ha dicho, uno de sus mayores puntos positivos fue “el reforzamiento de la necesidad e idoneidad de la actuación multilateral a la hora de enfrentarse a retos ambientales globales” (Fernández y Torres, 2013).

3.2. El Séptimo Programa de Acción sobre Medio Ambiente

Tras la Estrategia Europa 2020, el instrumento específico del ámbito medioambiental que primeramente debía desarrollar los objetivos en dicha materia, así como definir la senda iniciada por las iniciativas descritas en el epígrafe anterior, es el Séptimo Programa de Acción sobre Medio Ambiente que debería haber entrado en vigor al finalizar su vigencia el Sexto Programa, prevista inicialmente para julio de 2012. Tal y como se establecía en la evaluación final de este último (Comisión, 2011c), en el contexto internacional caracterizado por una profunda crisis financiera y económica, la Estrategia Europa 2020 ponía de manifiesto que “los conceptos de crecimiento ecológico y economía eficiente en el uso de recursos y con bajas emisiones de carbono (...) constituyen una buena orientación estratégica para la transformación a largo plazo de la economía mundial”.

Lo cierto es que, aunque buena parte de las acciones establecidas en el Sexto Programa se habían finalizado o estaban en vías de hacerlo, la visión crítica que la propia UE hacía era evidente. A este respecto, la evaluación negaba que el “VI Programa haya

²² En el análisis que realiza Gusev, éste concluye que desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, la Unión Europea 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.

²³ A destacar en el segundo ámbito, la propuesta de la UE, apoyada por los países africanos y numerosos asiáticos, de convertir el Programa de NNUU para el Medio Ambiente (PNUMA) en una organización internacional, que fue frontalmente rechazada por países como Estados Unidos, China o Canadá.



tenido la capacidad suficiente para provocar la adopción de instrumentos medioambientales específicos”²⁴. Del mismo modo, expuso los logros, las deficiencias y la experiencia adquirida en cada uno de los ámbitos prioritarios, al objeto de determinar las bases y fundamentos a tener en cuenta para el Séptimo Programa.

Indudablemente, entre los aspectos positivos destacaba, en el ámbito del cambio climático, la superación por parte de la UE de los objetivos definidos en el Protocolo de Kioto, es decir, la reducción para 2012 de la emisiones de gases de efecto invernadero en un 8 % con respecto a los niveles de 1990. También se subrayó la generalización del interés público por este tema. No obstante, algunos objetivos cuantificables, como lograr para 2010 que el 12 % del consumo energético proviniese de energías renovables, habían quedado en una declaración de intenciones por su dificultad para ser alcanzados; del mismo modo, aspectos concretos de algunos objetivos habían quedado sin cumplirse, como las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte, que habían aumentado. Por ello, se exigía un mayor compromiso político de los Estados miembros con los compromisos básicos.

En noviembre de 2012 se confirmaba la vigencia del Sexto Programa hasta el final de 2013 y se hacían públicas las primeras líneas básicas del futuro Programa (Comisión, 2012c). Además de enumerar los mayores retos medioambientales, se expresaba la necesidad de que los mismos fuesen considerados de manera conjunta, es decir, atendiendo al hecho de que se encuentran interrelacionados no sólo con el medio ambiente sino también con la economía y las cuestiones sociales. Se trata de impulsar actuaciones integradas en diferentes políticas y sectores, entre las que la energía es uno de los ámbitos principales.

Un año más tarde, en noviembre de 2013, la UE aprobaba el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (VII PMA)²⁵. Por medio del mismo, se asume 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” (Comisión, 2013a).

El nuevo programa, en vigor en el período 2014-2020, establece nueve objetivos prioritarios. Para la consecución de los mismos, el programa se basa en los principios en los que, de modo general se fundamenta la política de medio ambiente, a saber, el de cautela, el de acción preventiva, el de corrección de los atentados al medio ambiente en

²⁴ La causa principal se encuentra en el diferente grado de ambición de las correspondientes áreas temáticas: “Por ejemplo, los objetivos fijados en relación con el cambio climático se vieron superados posteriormente por una serie de acontecimientos políticos en esta materia que no estaban impulsados por el Sexto PMA. Por el contrario, el objetivo para 2010 en materia de biodiversidad no pudo alcanzarse porque el fuerte compromiso inicial de los Estados miembros no estuvo acompañado por los recursos adecuados”.

²⁵ 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. El Programa, propiamente dicho, se adjunta como anexo de la Decisión.



la fuente misma y el de quien contamina paga (art. 191.2 TFUE). Los objetivos prioritarios son los siguientes:

- 1. proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión;
- 2. convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva;
- 3. proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar;
- 4. maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación;
- 5. mejorar la base de conocimientos e información de la política de medio ambiente de la Unión;
- 6. asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y abordar las externalidades medioambientales;
- 7. intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas;
- 8. aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión;
- 9. reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional.

Los tres primeros objetivos prioritarios constituyen propiamente los ámbitos temáticos del programa. El primero de todos se refiere a la protección de la naturaleza, que parte de los objetivos determinados en su momento en la Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2020, pero que supone también actuar en lo que se refiere a la protección del suelo y de los recursos forestales, así como al 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 ante todo la aplicación de las medidas para alcanzar el objetivo “20/20/20” –ya fijado en la Estrategia Europa 2020– así como un acuerdo sobre los pasos a dar en la política climática más allá de 2020. Pero también supone transformar los residuos en recursos, apostando por la prevención, la reutilización y el reciclaje, así como definir indicadores y objetivos de eficiencia en el uso de los recursos e impulsar las ecoindustrias. El tercer ámbito de acción cubre los desafíos para el bienestar y la salud de los seres humanos, para lo que el programa establece compromisos para la reducción de la contaminación atmosférica y acústica.

Los objetivos prioritarios cuarto a séptimo constituyen el marco instrumental para realizar los objetivos temáticos; son, en cierta manera, los habilitadores o facilitadores de aquéllos. En primer lugar (cuarto objetivo prioritario), la mejora de la aplicación de la legislación ambiental europea aportará numerosas ventajas, tal y como ya expresaba la Comisión en su propuesta para una correcta aplicación de la normativa ambiental (Comisión, 2012a). En segundo lugar (quinto objetivo prioritario), se pretende que la investigación científica, el seguimiento y la información sobre los cambios medioambientales aporten una base de conocimientos que posibilite que las políticas europeas se fundamenten en una comprensión adecuada del estado del medio ambiente. En tercer lugar (sexto objetivo prioritario), asegurar inversiones para la política en materia



de clima y medio ambiente supondrá, entre otras cosas aplicar más sistemáticamente el principio de quien contamina paga o adoptar decisiones concretas como destinar al menos un 20 % del presupuesto de la UE a la reducción y adaptación al cambio climático. En cuarto lugar (séptimo objetivo prioritario), encontramos uno de los fines que desde el Acta Única Europea se vienen reclamando en el seno de la política de medio ambiente de la UE, a saber, la mayor integración de las cuestiones medioambientales en otras áreas, como las políticas agrícolas, pesqueras, de transporte y, especialmente, de energía.

Finalmente, los dos últimos, son considerados objetivos prioritarios horizontales adicionales, en el sentido de que tratan de responder a desafíos locales, regionales y mundiales. El octavo se refiere a tratar de lograr que las ciudades sean más sostenibles, principalmente, en lo que a su diseño y planificación urbanas se refiere. Mientras que el noveno fija la prioridad en los desafíos medioambientales y climáticos a escala mundial, para lo que resulta fundamental la colaboración de la UE con otros países y regiones en el marco de iniciativas globales.

Paradójicamente, adoptando el papel que suele quedar en manos de la Comisión, va a ser el Consejo de la UE la institución que llame la atención sobre la necesidad de que el nuevo programa de acción impulse la vertiente de sostenibilidad de la Estrategia Europa 2020²⁶. En efecto, en octubre de 2014, sólo diez meses después de la entrada en vigor del VII PMA, el Consejo de Medio Ambiente hacía pública su consideración de reafirmar y fortalecer la dimensión medioambiental de la Estrategia Europa 2020, particularmente integrando mejor la utilización eficiente de los recursos para el crecimiento verde e impulsando los principios de la economía circular y el potencial del empleo verde.

3.3. Energía y clima para 2030

Por lo visto hasta ahora puede concluirse que la UE “ha realizado un gran esfuerzo para adoptar una política climática coherente y ambiciosa, aunque el paso de los años ha puesto de manifiesto que son numerosos los factores que han impedido la consecución de algunos de los principales objetivos” (Contreras, 2013). Ante una situación así, la Comisión hacía pública en marzo de 2013 la necesidad de reflexionar sobre un nuevo marco para las políticas de clima y energía de cara a 2030 (Comisión, 2013b). Reconocía que la UE debía seguir avanzando en la consecución de los objetivos de las políticas de clima y energía para 2020 (reducción de gases de efecto invernadero, impulso de las energías renovables, y ahorro energético), si bien al mismo tiempo la Comisión entendía que el hecho de especificar los objetivos para 2030 contribuirá a avanzar hacia una economía competitiva y un sistema de abastecimiento energético más seguro. Ello, además facilitará a la UE fijar su nivel de ambición y compromiso para la negociación de un acuerdo internacional jurídicamente vinculante sobre la mitigación del cambio climático y que se esperaba para 2015 (en referencia a la cumbre de París).

²⁶ Consejo de la Unión Europea, *Dimensión ecológica del Semestre Europeo y la Estrategia Europa 2020 – Revisión intermedia*, Documento 14200/14, 21/10/2014.



Partiendo del marco actual (el que determina los objetivos para 2020), se trata de tener en cuenta las consecuencias de la actual crisis económica, los problemas presupuestarios de los Estados y de las empresas, la evolución de los mercados energéticos, y los diferentes niveles de compromiso de los países en cuanto a la reducción de los gases de efecto invernadero, al objeto de impulsar medidas climáticas más estrictas a nivel internacional, así como determinar la mejor manera de maximizar las sinergias y afrontar los compromisos entre los objetivos de competitividad, seguridad del suministro energético y sostenibilidad.

Tras la oportuna reflexión, en enero de 2014 la Comisión concretaba su propuesta (Comisión, 2014a). Comenzaba presentando los logros parciales del objetivo 20/20/20, y lo cierto es que se trataba de datos positivos:

- con respecto a 1990, en 2012 las emisiones de gases de efecto invernadero se redujeron un 18 % y se preveía que la reducción llegase al 24 % en 2020 y al 32 % en 2030;
- la cuota de las energías renovables se incrementó al 13 % en 2012, en proporción al consumo final de energía, y se preveía que aumentase hasta el 21 % en 2020 y el 34 % en 2030;
- la UE había instalado aproximadamente el 44 % de la electricidad procedente de fuentes renovables (exceptuando la energía hidroeléctrica) a finales de 2012;
- la intensidad energética de la economía de la UE disminuyó un 24 % entre 1995 y 2011, mientras que la intensidad de carbono se redujo un 28 %.

La propuesta desarrolla un marco para las futuras políticas de la UE en materia de energía y clima, poniendo en marcha un proceso para hacer avanzar dichas políticas de manera conjunta. Como ya se expresaba en el documento de reflexión previo, se partía del marco existente, actualizando los objetivos previstos para 2020 al nuevo marco de referencia de 2030.

Meses después, la Comisión completó su propuesta con una estrategia para reducir la dependencia energética de la UE con respecto del exterior, mediante una apuesta clara por la eficiencia energética (Comisión, 2014b). La misma, podría contribuir de manera evidente a la reducción de gases de efecto invernadero y a la mejora de la seguridad energética de la Unión, las dos facetas de un marco integrado para la política climática y energética. Se trataría de continuar con el proceso iniciado antes de la crisis de 2008, por el que la UE había empezado a desvincular el crecimiento económico del consumo energético mediante el aumento de la eficiencia energética. El evidente freno provocado por la crisis debe superarse, de manera que el crecimiento futuro se realice con menor consumo de energía y menores costes, y en esa línea se enmarca la propuesta de la Comisión.

Precisamente, el objetivo previsto de un ahorro del 20 % de energía para 2020 podría requerir de esfuerzos adicionales. Según la propia Comisión, vistas las acciones que estaban desarrollando los Estados miembros, las nuevas previsiones mostraban en 2014 que el ahorro energético que se podría lograr en 2010 sería de alrededor del 18-19 %, y ello teniendo en cuenta que una tercera parte de los progresos se debía a un menor crecimiento provocado por la crisis. Por ello, la Comisión insistía en el cumplimiento por



parte de los Estados miembros de la legislación europea sobre eficiencia energética, afirmando que si así se hacía no serían necesarios esfuerzos adicionales y se lograría el objetivo del ahorro energético del 20 % para 2020. Además, se establecería así el camino adecuado para asegurar un ahorro energético mínimo del 25 % para 2030 –si bien el objetivo es el 27 %–, necesario para cumplir de forma rentable y también para 2030 el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un 40 %, siempre respecto de las emisiones de 1990.

El Consejo Europeo aprobó el “Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030” en octubre de 2014²⁷. En el mismo, se actualizaba el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, al tiempo que se refrendaban nuevas medidas destinadas a reducir la dependencia energética de la Unión y a aumentar su seguridad energética –especialmente, en electricidad y gas–, subrayando que la mejora de la eficiencia energética derivada de la moderación de la demanda contribuirían a dicho objetivo. El Consejo Europeo adoptó como propios de la UE los objetivos propuestos por la Comisión:

- Se fija como objetivo vinculante para la UE, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por lo menos en un 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990.
- Se fija para la UE el objetivo vinculante de que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE en 2030 sea como mínimo del 27 %. Los Estados miembros podrán fijar objetivos nacionales más ambiciosos.
- Se fija a escala de la UE un objetivo indicativo de mejora de la eficiencia energética al menos en un 27 % en 2030 con respecto a las previsiones de consumo energético futuro sobre la base de los criterios actuales. Se revisará antes de 2020 para su posible aumento al 30 %. Los Estados podrán también fijar sus propios objetivos nacionales más elevados.
- El Consejo Europeo califica de capital importancia la realización de un mercado interior de la energía que funcione plenamente y esté completamente conectado²⁸. Se establece como objetivo para 2030 un interconexión eléctrica del 15 % entre los países de la UE²⁹.

²⁷ Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14.

²⁸ La Comisión había propuesto en 2012 la consecución del mercado interior de la energía para 2014, algo que no iba a tener lugar visto el retraso de numerosos Estados miembros en la transposición y aplicación integral de la normativa europea correspondiente (Comisión, 2012d). A pesar del objetivo establecido, resultaba evidente “que los Estados se resisten a perder su soberanía energética, por lo que los objetivos de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y fomentar la interconexión de las redes energéticas resultan más formales y teóricos que prácticos y reales” (Pérez de las Heras, 2014).

²⁹ Se pretende, así, que al menos el 15 % de la capacidad de producción eléctrica instalada pueda “cruzar las fronteras”. No obstante, algunos Estados miembros están en una situación más retrasada, por lo que se añade un objetivo previo al determinarse que se adoptarán medidas urgentes para alcanzar un objetivo mínimo del 10 % de las interconexiones de electricidad para 2020 con respecto de los Estados miembros que no hayan logrado un mínimo de integración en el mercado interior de la energía, que son los Estados Bálticos, Portugal y España.



Este nuevo paquete de objetivos 40/27/27 para 2030 es considerado ambicioso desde la propia UE. No obstante, visto el grado de cumplimiento de los objetivos 20/20/20 para 2020 que la propia Comisión daba a conocer en enero de 2014 y al que nos hemos referido arriba, no parece que se trate de objetivos particularmente exigentes ni que requieran de esfuerzos adicionales que entrañen una dificultad excesiva. Ello se debe a que los objetivos establecidos son fruto del “equilibrio político (...) entre las posiciones más proambientalistas y las que reflejan una mayor preocupación por el impacto en la competitividad de la economía” (Aranzadi, 2015). Por otro lado, se ha criticado la excesiva capacidad de influencia que han podido tener las asociaciones industriales y las empresas del sector eléctrico, especialmente durante el período de consulta y reflexión que dio lugar al Marco energía y clima para 2030, en el sentido de que la Comisión siguió en su propuesta muchas de las peticiones que las grandes empresas de la energía venían realizando en los últimos tiempos³⁰. En todo caso, el cumplimiento de los nuevos objetivos exige una acción decidida por parte de la UE.

Ya en 2015, la UE lanza la estrategia para la Unión de la Energía, a partir de la propuesta presentada por la Comisión en febrero (Comisión, 2015)³¹. El objetivo de la misma, “centrada en una política climática ambiciosa, es ofrecer (...) una energía segura, sostenible, competitiva y asequible”. Aspira a un sistema energético europeo integrado, “en el que la energía fluya libremente a través de las fronteras, sobre la base de la competencia y el mejor uso posible de los recursos, con una regulación eficaz de los mercados energéticos a nivel de la UE (...) en tanto que economía sostenible, hipocarbónica y respetuosa con el clima”. Como se ve, la vinculación entre energía y acción climática es un hecho en el seno de la UE.

Tras destacar que la UE importa el 53 % de su energía, que el 65 % del parque de viviendas es ineficiente desde el punto de vista energético y que el 94 % del transporte depende de los productos derivados del petróleo, de los cuales el 90 % es importado, se subraya la necesidad de tomar decisiones correctas, puesto que si Europa “continúa en la trayectoria actual, será más difícil hacer frente al reto ineludible de pasar a una economía hipocarbónica debido a los costes económicos, sociales y ambientales que supone la fragmentación de los mercados nacionales de la energía”. El camino a seguir que pretende marcar la Unión de la Energía presenta cinco dimensiones, cuyo objetivo es impulsar la seguridad energética, la sostenibilidad y la competitividad:

- seguridad energética, solidaridad y confianza;
- un mercado europeo de la energía plenamente integrado;
- eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda de energía;
- descarbonación de la economía;
- investigación, innovación y competitividad.

³⁰ Siguiendo esa argumentación, se afirma que “se ha impuesto la idea de la necesidad de sacrificar los objetivos climáticos con el fin de impulsar la competitividad industrial” (Moreno, 2016).

³¹ El Consejo Europeo adopta el compromiso correspondiente en marzo. Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 11/15.



Varias de dichas dimensiones conllevan objetivos ya previstos en el Marco energía y clima para 2030. Así, la segunda, relativa al mercado europeo de la energía, prevé el objetivo mínimo de interconexión de electricidad del 10 % de la capacidad instalada de producción de electricidad de los Estados miembros a alcanzar en 2020, y del 15 % para 2030. La tercera, que se refiere a la eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda de energía, está vinculada al objetivo indicativo de una mejora de la eficiencia energética en la UE del 27 % para 2030, que se pretende llegue al 30 %. La cuarta dimensión, descarbonación de la economía, requiere una política climática ambiciosa en la UE, que pasa por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos el 40 % para 2030 en comparación con los niveles de 1990. En este caso, el vínculo lo es con dos objetivos, pues dicha cuarta dimensión requiere una apuesta clara por las energías renovables, concretamente, lograr que la cuota de energía renovable consumida en la UE en 2030 ascienda al menos al 27 %. La última de las dimensiones también presenta una relación evidente, aunque más genérica, pues se refiere a la elaboración de una nueva estrategia de investigación e innovación en materia de energías renovables.

Tanto el Marco energía y clima para 2030 como la estrategia para la Unión de la Energía marcaron las bases de la postura que la UE llevaría a la XXI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de París. Tras la frustración de Copenhague en 2009, 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, al objeto de facilitar el acuerdo entonces.

Lo cierto es que la propia UE asumió que las Conferencias de Varsovia en 2013 y Lima en 2014 constituirían fases de preparación de la de París, en la que esperaba se lograra un acuerdo global³². Precisamente, la decisión principal adoptada en Varsovia consistió en el acuerdo de las Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático de NNUU 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 reunión de diciembre de 2015.

En el caso de la Conferencia de Lima, la UE planteó directamente que dicha reunión sirviese para que las Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático presentasen sus compromisos de mitigación de las emisiones de gases con efecto invernadero que llevarían a la Conferencia de París de 2015. De este modo, habría tiempo suficiente para, vistas las propuestas, analizar las correspondientes contribuciones y preparar adecuadamente las negociaciones. En esta ocasión, la UE modificó la propuesta que había llevado a las anteriores conferencias, al presentar como contribución los objetivos aprobados en el seno del Marco energía y clima para 2030, tal y como se ha señalado arriba. Así, la Unión se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos el 40 % para 2030 en comparación con los niveles de 1990, y llegar a un nivel de reducción de entre el 80 % y el 95 % para 2050,

³² Así lo expresaba el Consejo de la UE de Medio Ambiente cuando fijó la postura que llevaría la Unión a la XIX Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, a celebrar en Varsovia en diciembre de 2013. Consejo de la Unión Europea, *Preparación de la 19ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Varsovia*, Documento 14459/13, 8/10/2013.



para liderar de este modo una reducción global mundial del 50 %³³.

Como era previsible, la XX Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático celebrada en Lima en diciembre de 2014 finalizó con una decisión similar a la adoptada en Varsovia, 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. Para ello, el conocido como “Llamado de Lima para la Acción Climática” preveía que para mayo de 2015 estuviese finalizado un texto de negociación al respecto.

La postura de la UE con respecto de la Cumbre de París quedó definida en septiembre de 2015³⁴. La Unión subrayaba la importancia de la reunión, en la que debiera adoptarse “un acuerdo jurídicamente 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)³⁵. La aportación de la UE se corresponde con su objetivo vinculante, adoptado previamente en marzo, de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos el 40 % para 2030 en comparación con 1990. Vistas las negociaciones y la postura de Estados Unidos, 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.

La XXI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 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”³⁶, un instrumento jurídicamente vinculante y universal. Por medio del mismo, se comprometen a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y 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. Al mismo tiempo, el acuerdo comprende un aumento de la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, así como situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima.

El Acuerdo de París es considerado, de modo general, un buen acuerdo, que se llega a calificar de éxito, aunque en este caso pesa más la comparación con el fiasco de

³³ Consejo de la Unión Europea, *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, 20/10/2014.

³⁴ Consejo de la Unión Europea, *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, 14/09/2015.

³⁵ Para lograrlo, la Unión recuerda los datos aportados por el IPCC de manera que las emisiones de gases de efecto invernadero deberían disminuir en al menos un 60 % en 2050 en comparación con 2010 y estar cerca de 0 en 2100, lo que a su vez requiere que las emisiones de los países desarrollados se reduzcan en un 80-95 % para 2015 en comparación con 1990.

³⁶ Convención Marco sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas, *Aprobación del Acuerdo de París*, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 12/12/2015.



Copenhague. Especialmente positivo se considera que países que hasta ahora se mostraban reacios en esta cuestión, como Estados Unidos o Rusia y últimamente Canadá o Japón, hayan firmado el acuerdo. Quizás sea excesivo decir que “el Acuerdo de París de 2015 constituye un importante hito histórico en la lucha mundial contra el cambio climático”, aunque sí es cierto que “es el primer acuerdo multilateral en materia de cambio climático que cubre la casi totalidad de las emisiones mundiales” (Comisión, 2016). Evidentemente, es positivo que todos los países participantes hayan consensuado y aceptado como vinculante el compromiso de limitar a 1,5 °C el aumento de la temperatura al final del presente siglo, así como el compromiso de aplicar medidas de mitigación y de rendir cuentas de manera transparente, al objeto de poder hacer un seguimiento de los progresos. 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 Kioto³⁷.

Hay que destacar una vez más la postura de la UE de facilitar el acuerdo entre grupos de países con diferentes intereses, en ocasiones, claramente enfrentados. No obstante, en esta ocasión, es criticable la cesión apreciable en las propuestas europeas, derivadas de las propias decisiones internas. Nos referimos al Marco energía y clima para 2030, en el que aunque se establecen objetivos vinculantes para 2020, no se prevé mecanismo de sanción para quien no los cumpla. La UE trasladó esa opción a las propuestas que llevó a París, de manera que como se ha indicado arriba, asumió la idea de renunciar al establecimiento de sanciones para facilitar el acuerdo global. De este modo, los objetivos del Acuerdo de París pueden quedar en papel mojado, no en vano aún siendo obligatorios pueden no ser cumplidos, sin que se hayan contemplado sanciones para los países que no los alcancen (Villaring, 2016).

La visión positiva del Acuerdo de París por parte de la UE radica en que, partiendo de que la transición a una economía hipocarbónica requiere un cambio fundamental en sectores como la tecnología, la energía, la economía y las finanzas, dicho acuerdo “es una oportunidad para la transformación económica, el crecimiento y el empleo”, pues facilita a la UE aprovechar “las ventajas que supone ser pionera en el fomento de las energías renovables, la eficiencia energética y competir en el desarrollo de otras tecnologías con bajas emisiones de carbono en el mercado a escala mundial” (Comisión, 2016). Desde la UE se considera que el Acuerdo de París confirma la apuesta realizada con el Marco energía y clima para 2030. Como consecuencia de ello, las medidas concretas en que se convierten los compromisos europeos son precisamente los objetivos ya conocidos de aplicación para 2030: reducción de al menos el 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, mejora de eficiencia energética en el 27 % y aumento de cuota de energías renovables en el 27 %.

El Acuerdo de París prevé su entrada en vigor una vez que haya sido ratificado por más de 55 países que sumen más del 55 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Precisamente, la ratificación del mismo por parte de la UE y sus Estados miembros en octubre de 2016, ha supuesto que entre en vigor el 4 de noviembre

³⁷ Habría que añadir que no parece que se haya comenzado bien la labor requerida para cumplir con el objetivo previsto en el Acuerdo de París, dado que los compromisos de reducción de gases de efecto invernadero que han ido presentando los países conllevan un aumento de temperatura de 3 °C (Marcellesi, 2015).



de este mismo año. La UE daba a conocer su ratificación al tiempo que hacía pública las propuestas que llevaría a la XXII Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, a celebrar en noviembre de 2016 en Marrakech³⁸. En ella, se hacía público que la UE cumpliría su objetivo para 2020, pues los niveles de emisión de 2014 confirmaban una reducción del 24 % con respecto a los de 1990 y se reiteraba el compromiso de continuar la aplicación de sus políticas climáticas, “incluida la Unión de la Energía”, mostrando nuevamente que la política energética es considerada en la UE una herramienta fundamental de lucha contra el cambio climático.

4. Conclusiones

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión Europea adoptó la Estrategia Europa 2020 con el objeto de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La misma, evidencia la importancia que la protección medioambiental tiene en la actualidad, así como su estrecha relación con sectores relevantes. En efecto, 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. La estrategia en cuestión y su desarrollo posterior hasta la actualidad por medio de los diferentes instrumentos presentados en el trabajo han establecido como objetivos de la Unión para la próxima década 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. Y lo han ido haciendo, además, aumentando paulatinamente el nivel de exigencia con respecto de cada uno de ellos. Dichos objetivos no son sino los instrumentos básicos de los que la UE dispone para hacer frente al mayor reto internacional en la actualidad, tanto por sus propias consecuencias como por su influencia en otros retos de envergadura mundial, como es el cambio climático.

Precisamente, las consecuencias del cambio climático exigen redoblar los esfuerzos por el logro del desarrollo sostenible, especialmente en lo que se refiere a la adaptación de los sistemas productivos, el funcionamiento del mercado y los hábitos de consumo. La magnitud de la temática medioambiental y, concretamente, de la lucha contra el cambio climático en los programas y estrategias europeas más recientes responde a la relevancia que dichas cuestiones han tenido en el desarrollo reciente de la Unión, de ahí que hayan ido copando mayor contenido en los principios y directrices que se han ido determinando para su desarrollo legislativo así como para la concreción de la acción exterior de la UE.

Al mismo tiempo, los mayores avances en la política energética se han dado en los últimos años, y lo han hecho mediante su vinculación a la acción climática, como herramienta útil en la lucha contra las consecuencias del calentamiento global. A este respecto, es de subrayar que junto al “tradicional” objetivo de asegurar el suministro se ha asumido como fin la protección medioambiental, hasta el punto de que la apuesta firme

³⁸ Consejo de la Unión Europea, *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, 30/09/2016.



por el desarrollo de las energías renovables se ha convertido en uno de los principales instrumentos para lograr que la lucha contra el cambio climático sea eficaz y dé frutos cuanto antes.

Es indudable que la actividad de la UE en esta materia es criticable en el sentido de que la Unión tiene capacidad para realizar mayores esfuerzos a favor de la protección medioambiental y en la lucha contra el cambio climático. No obstante, la situación de crisis económica existente desde 2008 –aún no superada–, así como los diferentes intereses de los Estados miembros en algunas cuestiones puntuales, permiten valorar positivamente las propuestas analizadas a lo largo de este trabajo. Especialmente, la inclusión de la política energética como herramienta fundamental de la acción climática, y ello a pesar de las dudas que pueden generarse por las cesiones que pudieran estar concediendo las autoridades europeas ante la presión de los lobbies industriales y empresariales del sector energético. Dichas dudas desaparecerían si las propuestas se ejecutasen plenamente en los plazos acordados, de manera que todos los objetivos plasmados sobre el papel en los diferentes documentos citados, especialmente el desarrollo a gran escala de las energías renovables, se cumpliesen al completo, permitiendo la generalización de los positivos resultados y efectos previstos.

Referencias

- ALENZA GARCÍA, J. F. y SARASÍBAR IRIARTE, M. (2007), *Cambio climático y energías renovables*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- ARANZADI, C. (2015), “UE 2030: objetivo clima y energía”, *Política Exterior*, vol. 29, nº 163.
- BAECHLER, L. (2012), “Les stratégies de développement durable à la lumière de la crise de 2008”, *L’Europe en formation*, nº 361.
- CEDEFOP e International Labor Office (2012), *Skills for green jobs. European síntesis report*, Publication Office of the European Union, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2006a), *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la UE*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión Europea (2006b), *Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final.
- Comisión Europea (2007a), Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “Limitar el calentamiento mundial a 2°C - Medidas necesarias hasta 2020 y después”, COM (2007) 2 final.
- Comisión Europea (2007b), Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “Una política energética para Europa”, COM (2007) 1 final.
- Comisión Europea (2007c), *Libro Verde: Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE*, COM (2007) 354 final.



- Comisión Europea (2007d), Comunicación de la Comisión 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.
- Comisión Europea (2008), *Climate change and the EU’s response* (IP/08/747), Memorando de 28 de noviembre de 2008.
- Comisión Europea (2009), Comunicación de 24 de abril de 2009, *Informe de avance sobre la energía procedente de fuentes renovables*, COM (2009) 192 final.
- Comisión Europea (2010a), Comunicación de la Comisión 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.
- Comisión Europea (2010b), *Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*, COM (2010) 2020 final.
- Comisión Europea (2010c), Comunicación de la Comisión, de 10 de noviembre de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.
- Comisión Europea (2011a), Comunicación de la Comisión, 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.
- Comisión Europea (2011b), Comunicación de la Comisión, de 20 de junio de 2011, *Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza*, COM (2011) 363 final.
- Comisión Europea (2011c), Comunicación de la Comisión, de 20 de agosto de 2011, *VI Programa de Medio Ambiente – Evaluación final*, COM (2011) 531 final.
- Comisión Europea (2012a), Comunicación de la Comisión, 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.
- Comisión Europea (2012b), Comunicación de la Comisión, de 13 de febrero de 2012, *La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa*, COM(2012) 60 final.
- Comisión Europea (2012c), *New Environment Action Programme to 2020 – questions and answers*, MEMO/12/908.
- Comisión Europea (2012d), Comunicación de la Comisión, de 3 de octubre de 2012, *Acta del Mercado Único II – Juntos por un nuevo crecimiento*, COM(2012) 573 final.
- Comisión Europea (2013a), *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo.



- Comisión Europea (2013b), *Libro Verde: Un marco para las políticas de clima y energía en 20130*, COM(2013) 169 final.
- Comisión Europea (2014a), Comunicación de la Comisión, 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 (2014b), Comunicación de la Comisión, de 23 de julio de 2014, *La eficiencia energética y su contribución a la seguridad de la energía y al marco 2030 para las políticas en materia de clima y energía*, COM(2014) 520 final.
- Comisión Europea (2015), Comunicación de la Comisión, 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 (2016), 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.
- CONTRERAS, D. (2013), "El papel de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre cambio climático", *Observatorio Medioambiental*, vol. 16.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2013), "El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 41-42.
- FERNÁNDEZ EGEA, R. M. y TORRES CAMPRUBÍ, A. (2013), "Crónica de Derecho Internacional del Medio Ambiente (enero - diciembre 2012)", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 25.
- GUSEV, A. S. (2011), "Climate Change Issues in a Transatlantic Context", *L'Europe en formation*, nº 360.
- ISBELL, P. y STEINBERG, F. (2010), "Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change", *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 76/2010.
- 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*, nº 48.
- LÁZARO, L. (2012), "Durban (COP17): resucitando el Protocolo de Kioto y retrasando la acción global hasta 2020", *ARI (Real Instituto Elcano)*, nº 19/2012.
- LÓPEZ SAKO, M. J. (2011), "La política energética sostenible de la Unión Europea (1)", *Noticias de la Unión Europea*, nº 322.
- MARCELLESI, F. (2015), "El Acuerdo de París sobre clima: entre milagro, desastre y (posible) punto de inflexión", www.efeverde.com, 16/12/2015.



- MORA RUIZ, M. (2014), "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*, nº 36.
- MORENO REGAÑA, A. (2016), "Hegemonía y capital transnacional en la Unión Europea. El marco para el clima y la energía", *Relaciones Internacionales*, nº 31.
- MOUSSIS, N. (2009), *EU Environment & Energy Policies: Two Interwoven Legislative Areas*, European Study Service, Rixensart (Bélgica).
- OIT y Fundación Biodiversidad (2010), *Empleos Verdes para un Desarrollo Sostenible*, Sustainlabour, Madrid.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. (2009), "La Unión Europea como actor de gobernanza climática", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 16.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. (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*, nº 47.
- PNUD (2007), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.
- 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*, nº 555.
- VILLARING TOMÁS, J.M. (2016), "La COP21 acerca el futuro renovable", *Cuadernos de Energía*, nº 47.