

Edita:
Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social



Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Equipo editor /organizador

Jose María GONZÁLEZ ZORRILLA
Presidente de EuroBasque

Joxerramon BENGOETXEA CABALLERO
Secretario General de EuroBasque

Iñigo OCARIZ GAUBECA
Tesorero de EuroBasque

Igor FILIBI LÓPEZ
Vicepresidente de EuroBasque

Lorena LÓPEZ DE LACALLE
Vicepresidenta de EuroBasque

Eusebio CADENAS CORDERO
Vicepresidente de EuroBasque

Iñigo MARTÍNEZ ZATÓN
Vicepresidente de EuroBasque

Carmelo BARRIO BAROJA
Vicepresidente de EuroBasque

Beatriz Pérez de las Heras
Vocal de EuroBasque

Maria Oianguren Idigoras
Vocal de EuroBasque

Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria
Técnico de EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Edita:

Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobasque.eus



Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2020

© Copyright Imagen de Portada by VEGAP
Imagen de portada: LAZKANO: "LABERINTO" 18,5 X 27,5 CM. Aguafuerte coloreado a mano.
2004. Jesús Mari Lazkano. Ed. Exclusiva para EuroBasque.

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1324-711-3

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

Presentación

<i>Aurkezpena – Presentación</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	13
JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA	

Introducción

<i>Introducción</i>	17
JOXERRAMON BENGOETXEA	

Sección I. Visiones institucionales

<i>Jasangarritasuna XXI. Mendeko Europan:</i> <i>ekonomian, ingurugiroan eta gizartean</i>	29
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	

<i>Traducción al castellano del original en Euskera</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	33
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	

<i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	37
MIKEL ANTON ZARRAGOITIA	

<i>La sostenibilidad ambiental en la Europa del siglo XXI</i>	41
AITOR ZULUETA TELLERIA	
<i>La implementación de los ODS en el Gobierno Vasco</i>	47
LEYRE MADARIAGA GANGOITI	
<i>Sostenibilidad social, económica y ambiental</i>	53
EMILIANO LÓPEZ ATXURRA	
 Sección II. La sostenibilidad social en Europa	
<i>Sostenibilidad social en la Europa del siglo XXI</i>	61
AITOR BENGOETXEA ALKORTA	
<i>UEM y desarrollo social sostenible: Conectando las propuestas de justicia económica de los ODS con las estructuras político-jurídicas de la gobernanza para el crecimiento integrador</i>	65
AINHOA LASA LÓPEZ	
<i>La Política Urbana Europea y la regeneración urbana en Euskadi. Estudio de los casos prácticos desarrollados en las ciudades vascas en el marco de diferentes iniciativas comunitarias</i>	95
GEANA DE MIRANDA LESCHKO, NEREA ARANBARRI Y ROBERTO SAN SALVADOR DEL VALLE	
<i>La Renta Básica Universal, instrumento que garantiza la aplicación de los derechos sociales y económicos reconocidos en el PIDESE</i>	161
ÁNGEL ELÍAS ORTEGA	
 Sección III. La sostenibilidad económica en Europa	
<i>Algunos datos objetivos sobre la situación actual de la economía en Europa. El reto de la desigualdad</i>	171
VIRGINIA GÓMEZ SIERRA	

<i>Un nuevo modelo económico para una Europa más innovadora y más sostenible</i>	185
JON BARRUTIA GÜENAGA	
<i>Renacimiento o decadencia, lo que la Historia nos enseña del futuro económico de Europa</i>	195
GUILLERMO DORRONSORO ARTABE	
 Sección IV. La sostenibilidad ambiental en Europa	
<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: breve nota sobre política ambiental y acción climática</i>	211
XABIER EZEIZABARRENA	
<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: política medioambiental, política energética y acción climática</i>	225
ASIER GARCÍA LUPIOLA	
<i>La contribución de las regiones a la política climática</i>	261
ELISA SAINZ DE MURIETA	
<i>La política de adaptación al cambio climático de la Unión Europea: desafíos y oportunidades para el proceso de integración europea</i>	273
ROSA GILES CARNERO	

Presentación

Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI: económica, ambiental y social..... 13
JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA

Aurkezpena – Presentación

Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI: económica, ambiental y social

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA
Presidente de EuroBasque

Esta publicación recoge las intervenciones de las expertas y expertos que durante los días 6 y 7 de julio de 2019 abordaron la reflexión sobre la Sostenibilidad en la Europa del S. XXI en el Curso de Verano organizado por EuroBasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, en la XXXVIII de los Cursos de Verano de la UPV/EHU. Asimismo, también recoge los trabajos de investigación premiados en el XVIII Premio Francisco de Landaburu Universitas 2019.

La degradación ambiental global y la inequidad social global son dos de los problemas más críticos de nuestra era. La enormidad del reto del calentamiento global nos enfrenta a un cambio de paradigma que sociedades líderes como la europea debemos abordar. Para ello, debemos afrontar los desafíos actuales de sostenibilidad económica, ambiental y social y esto requiere que todos los actores cuestionen sus roles.

El desarrollo debe satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Una vida de dignidad para todas las personas dentro de los límites del planeta y la conciliación de la eficiencia económica, la inclusión social y la responsabilidad ambiental es la esencia del desarrollo sostenible.

El Tratado de la Unión Europea establece la visión de la UE para un desarrollo sostenible de Europa basado en el crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de precios, una economía social de mercado altamente competitiva, orientada hacia el pleno empleo, el progreso social, y un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

La UE fue instrumental en la configuración de la Agenda 2030, la cual es totalmente coherente con la visión de Europa y ahora se ha convertido en el modelo mundial para el desarrollo sostenible global. El desarrollo sostenible se ha integrado en las políticas y la legislación de la UE, a través de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, la Estrategia de la UE 2020 y la Agenda de Mejor Legislación. Se refleja en políticas sectoriales como el VII Programa de Acción Ambiental.

En este libro podrán encontrar trabajos multidisciplinares de investigadores y representantes institucionales con el fin de aportar ideas y conocimiento sobre la triple dimensión de la sostenibilidad: económica, ambiental y social. A través de este libro EuroBasque quiere que el lector pueda entender las formas de ver, formas de pensar, formas de significar, formas de relacionarse entre sí, formas de conectarse con la naturaleza que tenemos en Europa. Asimismo, la publicación busca aportar perspectivas y análisis sobre los desafíos de crear sistemas económicos ecológicamente y socialmente viables, que no dañen fuentes de vida e identidades y que no creen tensiones destructivas, injusticias y desigualdades en el acceso y uso de los recursos naturales. Todo ello, centrándonos en la UE, área intrínseca de estudio y actuación como EuroBasque.

Desde EuroBasque trabajamos para construir una Europa basada en valores comunes como la democracia, la paz, la justicia social, la solidaridad, la subsidiariedad y el respeto a la diversidad y al medio ambiente.

Para finalizar, quisiera agradecer públicamente el apoyo que han concedido las instituciones vascas a EuroBasque en 2019: Parlamento Vasco, la Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Araba, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Gipuzkoa, sin cuya colaboración esta publicación no hubiera sido posible.

Introducción

<i>Introducción</i>	17
JOXERRAMON BENGOETXEA CABALLERO	

Introducción

JOXERRAMON BENGOETXEA
Secretario General de EuroBasque
UPV/EHU

1. La Aporía de la Sostenibilidad en la Europa del Siglo XXI
2. El desarrollo humano sostenible en la UE
3. La gobernanza democrática multinivel
4. Los principales retos a futuro para la UE en el mundo
5. Conclusión: la meta de los ODS

1. LA APORÍA DE LA SOSTENIBILIDAD EN LA EUROPA DEL SIGLO XXI

La reciente cumbre climática COP 25 celebrada en Madrid y organizada por Chile ha puesto de relieve una profunda y preocupante aporía en el estado de la cuestión del cambio climático: sabemos que la temperatura del planeta está aumentando y que este calentamiento tendrá consecuencias trágicas para la Humanidad y sabemos también que la emisión a la atmósfera de CO₂ es la principal causa de este calentamiento; pero a pesar de ello los representantes de los Estados no alcanzan los compromisos vinculantes necesarios para remediar esta situación. A todas luces esta incapacidad refleja una irracionalidad colectiva. A falta de datos y análisis fiables y precisos sobre las consecuencias exactas que el calentamiento global y la degradación ambiental tendrá en el futuro, más allá de las predicciones certeras sobre el aumento de la temperatura global, cabe realizar una propuesta axiológica en el ámbito de la razón práctica, aquella que aborda la doble cuestión normativa: ¿qué se debe hacer? Y cómo puedo yo participar en la deliberación y en la implementación de lo que debemos hacer? Para ello es necesario el conocimiento, saber qué es lo que más debemos valorar a la hora de conocer, analizar, interpretar y actuar. Inspirándome en la conexión entre economía y moral, me centraré en dos valores que, en mi opinión, determinan el futuro de la Unión Europea en el mundo y que además tienen una relación directa con la aporía señalada: el desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática.

Desarrollo sostenible y gobernanza afectan a la calidad de vida. Aspectos económicos relacionados con el desarrollo sostenible como la economía del conocimiento, el reparto de la riqueza, la responsabilidad ambiental, y aspectos relacionados con la gobernanza

democrática como la igualdad de oportunidades. Nuestra autonomía individual como personas autónomas a la hora de decidir sobre nuestros planes de vida y nuestra autonomía colectiva como pueblo (autogobierno) a la hora de decidir nuestros modelos socio-económicos, nuestra identidad cultural y nuestro status políticos están intrínsecamente entrelazadas. Además, dado el protagonismo histórico de Europa en el mundo, dada su responsabilidad como potencia colonial, que ha exportado las formas de vida, de mercado y del estado al resto del mundo, el desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática multinivel son también parte de su responsabilidad planetaria desde el cosmopolitismo.

El desarrollo sostenible se orienta al crecimiento económico, pero como un objetivo más, que se debe equilibrar con la protección ambiental, supeditándolo a ella. La economía clásica propugnaba la durabilidad de los recursos, pero desde el prisma de la reducción de costes o del ahorro en materiales, siempre con el objetivo de aumentar los beneficios¹. Preservar y recuperar la biodiversidad, asegurar un entorno sano y limpio –agua dulce y salada, aire y atmósfera, suelo y subsuelo–, respetar la capacidad de carga del planeta, reducir nuestra “huella ecológica”², nada de esto entraba en sus objetivos. La escala planetaria del desarrollo sostenible, como nuevo paradigma, implica que no se puede ignorar el efecto que tienen nuestros sistemas económicos –explotación de recursos y materias primas, pautas de consumo, producción y distribución– sobre el planeta y sobre el resto de las sociedades, coetáneas y futuras. El desarrollo sostenible, al proyectarse sobre el futuro, pretende una justicia intergeneracional: pensar en las generaciones futuras, satisfacer las necesidades de nuestra generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas. Para ello es necesario pensar en nuevas formas de gobernanza, donde se puedan defender esos intereses de las futuras generaciones y de los pueblos y sociedades menos industrializados.

El desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática tienen un marcado acento vasco y desde hace décadas se desarrollan en nuestro entorno académico e institucional, generando afinidad ideológica en la sociedad y en la clase política vasca³.

2. EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE EN LA UE

El desarrollo sostenible pretende asegurar el desarrollo económico, algo más complejo que el “crecimiento” del PIB, sin dañar, malgastar ni agotar los recursos naturales y

1 “Energy companies want to extract more natural resources. Their CEOs are not paid to worry about climate change” Simon Johnson, “How to Rethink Capitalism”, *Project Syndicate*, 01-10-2019.

2 Mathis Wackernagel e.a., “Tracking the ecological overshoot of the human economy”, 99 *Proceedings of the Academy of Science*, (Nr 14), Washington 2002.

3 Uno de los máximos exponentes de esta doble articulación, práctica y teórica, del desarrollo humano sostenible y de la gobernanza democrática, lo encontramos en el Lehendakari Ibarretxe. Véase Juan Jose Ibarretxe Markuartu, *The Basque Case*, George Mason University, Virginia, 2016, y *The Basque Experience, constructing sustainable human development*, University of Nevada, Reno 2015.

los bienes vitales. El desarrollo *humano* sostenible añade una dimensión social a este ya difícil equilibrio entre desarrollo económico y respeto ambiental: inclusión social y lucha contra la pobreza. En la economía clásica el crecimiento del PIB era compatible con la exclusión y las desigualdades socioeconómicas. El reparto no importaba. Por el contrario, la dimensión humana del desarrollo asume este reto para lograr la inclusión social, la igualdad de oportunidades y la igualdad real entre hombres y mujeres.

El desarrollo sostenible ha estado, desde el Tratado de Ámsterdam, en el centro del proyecto europeo, como objetivo general de las políticas de la UE. La Unión Europea proclamó en la Estrategia de Desarrollo Sostenible, en la Estrategia 2020 y en la Agenda de Mejor Legislación su intención de desarrollar un modelo socioeconómico sostenible, inteligente e integrador. Este modelo, a integrarse en, e integrar a, todas las políticas de la UE, pretende un doble objetivo: al mismo tiempo afianzar la competitividad económica europea y convertir a la Unión Europea en líder de la protección del medio ambiente y de la lucha contra el cambio climático (mitigación y adaptación).

La nueva Agenda Estratégica para la UE (2019-2024), aprobada por el Consejo Europeo el 20 de junio de 2019⁴ añade una prioridad nueva a la tradicional dimensión de la UE como un mercado interior basado en el imperio de la ley y en la competitividad: lograr una Europa social justa, verde y climáticamente neutra. Es un objetivo muy ambicioso que pretende un reparto justo de los costes sociales del cambio climático, de la transición a una economía climáticamente neutra. Abordemos ahora los dos factores clave de esta transición justa, el cambio climático y la energía (eficiencia energética y energías renovables).

La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Unión Europea de 2013 se inscribe en los sistemas de planificación previstos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas. La estrategia europea reconoce que el cumplimiento de los objetivos fijados a nivel europeo debe lograrse mediante las acciones estatales, regionales y locales. Además, la estrategia debe ser *global* pues la adaptación al cambio climático de Europa será insuficiente si el resto de los Estados y bloques mundiales no hacen nada por mitigar el cambio climático. Europa va a competir con el resto del mundo en condiciones de desventaja desde la perspectiva de los costes de producción, dada su escasez de recursos y el coste elevado, comparativamente, de su mano de obra, pero la UE puede y debe liderar tanto la economía circular como la regulación ambiental global y eventualmente imponer restricciones a la importación de bienes que no cumplan con los estándares ambientales europeos. Esto añadirá tensiones comerciales a las ya existentes a escala global (USA-China). La política comercial europea deberá estar preparada.

La Cumbre del Clima celebrada en París en diciembre de 2015 (COP21), acordó limitar el aumento de la temperatura global a 2°C y, a ser posible, 1.5°C, para 2030.

4 <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>

Para lograr dicho objetivo, deben reducirse las emisiones de gases de efecto invernadero, y para ello, resulta imprescindible reducir el consumo energético, lo cual, a priori, parece implicar una ralentización de la producción industrial, del consumo y del transporte, lo cual llevaría a un decrecimiento, como repetidamente airean los críticos del modelo, los *negacionistas* del cambio climático, con Trump a la cabeza. Así, por ejemplo, los fuegos en la selva amazónica (verano 2019), una catástrofe ecológica para el resto del mundo, se ven como una oportunidad para el desarrollo y el Presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, apoyado por el Presidente de EEUU, Donald Trump, y por el sector agro-ganadero y forestal brasileño, niega que la Amazonia⁵ sea patrimonio de la Humanidad, acusando de paso a la UE de colonialismo ecológico. Los fuegos en Australia (2019-20) no hacen cambiar la apuesta de sus dirigentes políticos por el carbón.

Este es el contexto global en el que debemos comprender el liderazgo europeo y defender los valores del desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática. La neutralidad climática y la transición energética van a acarrear importantes costos económicos⁶ y existe el riesgo de que paguen más quienes menos pueden costearla. Por ello se invoca la justicia social, en concreto que la mitigación, reparación y adaptación no perjudiquen a las clases más bajas encareciendo su acceso a los bienes vitales y asegurar a todas las personas una calidad de vida digna⁷.

Sobre la política energética recae gran parte de la producción industrial, el transporte y el consumo, aceleradores del calentamiento global. En la necesaria transición a un nuevo modelo energético neutro, la política energética europea avanza sobre tres ejes fundamentales: des-carbonización, acceso universal a la energía y seguridad de suministro. Pero en este proceso se producirán importantes desajustes para la industria y los transportes y es previsible que estos conlleven importantes pérdidas de puestos de trabajo. El caso de la industria automovilística será paradigmático de esta transición de las energías fósiles a las renovables. Los productores que antes completen la transición serán capaces de competir y desplazar a los menos adaptados. A esta potencial merma de empleo se debe añadir la que proviene de la robotización y la inteligencia artificial. El riesgo de desempleo es importante, su impacto sobre las ayudas sociales va a ser grande y el desarrollo humano sostenible exige poner el acento en la integración social y en la lucha contra la exclusión, aspectos

5 Como lo afirma Marina Silva, ex ministra de medio ambiente, “The Hollow Consensus on the Amazon”, *Project Syndicate*, Sep 27, 2019: “Bolsonaro’s government is busily dismantling hard-won environmental protections, preventing law-enforcement agencies from enforcing regulations, honoring environmental criminals as “hard-working people,” attacking indigenous peoples, rebuking renowned scientists, and criticizing donors such as Norway and Germany that have supported the country’s broadly successful Amazon Fund.”

6 La Comisión Europea en su documento *A Clean Planet for All*, estima que deberá invertirse anualmente un 2.8% del PIB de la UE (€520.000-575.000 millones de euros) si se quiere alcanzar la neutralidad climática.

7 Susanne Wixforth and Reiner Hoffmann, “Thinking climate and social policies as one”, *Social Europe*, 17 September 2019.

abordados en la cumbre de Gotemburgo de la UE, que puso de relieve la necesidad de impulsar el pilar social de la Unión. La renta básica universal pasará a dominar la agenda de la política social y la agenda de la política económica no podrá ignorarla. Inevitablemente repercutirá sobre el gasto social y el déficit público, que al mismo tiempo combate el propio Eurogrupo, por lo que la política económica, monetaria y fiscal deberían armonizarse con el Pilar Social, y no al contrario, como ha ocurrido hasta ahora, por una interpretación rígida de los criterios de convergencia de la UEM. Europa deberá dotarse de instrumentos eficaces de política fiscal.

La adaptación al cambio climático requiere de una actuación multinivel basada en el principio de cooperación entre todas las instituciones y los agentes implicados, en un contexto de coordinación con la política europea de cohesión económica, social y territorial. Ello nos lleva a la segunda idea fuerza de esta contribución, la gobernanza democrática multinivel y en red.

3. LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA MULTINIVEL

La gobernanza se puede entender de múltiples formas acumulables⁸: como cultura jurídica y política (concepto de normatividad, o de poderes públicos, ideas de auto-gobierno y soberanía, ...); como mix regulatorio público/privado, (la gobernanza privada transnacional, regulación, coregulación, desregulación, auto-regulación, ...); como asignación de recursos y adopción de decisiones (el mercado, el gobierno y las instituciones públicas, la sociedad civil, ...); como relaciones entre administración (poderes e instituciones) y sociedad (individuos, partidos, actores, grupos); como relaciones en el seno de una misma administración, (jerarquía, desconcentración, relaciones interdepartamentales, ...); como relaciones horizontales entre distintas administraciones al mismo nivel (cooperación, ...); como relaciones con las administraciones en el nivel más cercano a la ciudadanía (gobernanza local, ...); como relaciones con las administraciones en el nivel más alejado de la ciudadanía ("*global governance*", transnacional, ...); como relaciones con entidades alejadas del Estado y de su control (gobernanza corporativa, ONGs, sociedad civil, ...); como medio en que se producen todas estas relaciones (gobernanza digital, *e-governance*, ...); como áreas o materias concretas donde se expresan todas estas relaciones (gobernanza de la seguridad, gobernanza económica y monetaria, gobernanza científica, gobernanza de la propiedad intelectual, del desarrollo sostenible, del cambio climático, de la seguridad alimentaria, de la pesca, del comercio global, de la diversidad cultural, hasta de los entornos de juegos digitales, ...); como las instituciones donde se articulan estas relaciones (gobernanza judicial). Todas estas dimensiones son relevantes en la UE.

8 Para un desarrollo de estas ideas véase Joxerramon Bengoetxea, "Governance and Interdependence. The Governance Cost of Dependence" en Iñaki Goirizelaia y Maite Zelaia (eds) *What is the Cost of the Basque Country's Dependency on Spain?*, Editorial Dykinson, Madrid, 2019, p. 57-76.

En la escala vertical –escalas territoriales institucionales– la gobernanza va desde lo global a lo local, o mejor aún, desde lo local a lo global, siguiendo a la idea de soberanía popular. En la escala horizontal la gobernanza alcanza desde lo institucional-formal (administraciones públicas) hasta lo informal y social (sociedad civil, mercado). En la escala de la realidad social la gobernanza va desde lo material y físico (la ordenación del territorio, las instituciones disciplinarias, ...) a lo virtual e intangible (los datos personales, las redes, internet, *mass media*, ...). En todas las dimensiones y escalas la gobernanza tiene que ver con la toma de decisiones colectivas en distintos contextos, más o menos jerarquizados, más o menos institucionales, más o menos participativos. La gobernanza democrática implica la participación, o la posibilidad de participar, de toda la ciudadanía en las decisiones sobre las cuestiones que les interesan y, lo que resulta mucho más difícil, en las decisiones que les afectan. Supone igualmente la posibilidad de la ciudadanía de controlar o fiscalizar las decisiones que se adoptan en su nombre.

La gobernanza democrática requiere de una cultura política transversal que reposa sobre principios regulativos como la participación de, y consulta a, la ciudadanía; la transparencia en la adopción de decisiones y procesos; la rendición de cuentas por quienes adoptan las decisiones; la accesibilidad y apertura a los procesos de decisión (*responsiveness*); contar con los expertos y consultarlos (*Expert-Knowledge*) y contar con los interesados (*stakeholders*) en la toma de decisiones especialmente en la fase de información y consulta; la innovación en la cosa pública en materia de gestión, financiación e iniciativas (por ejemplo, los *partenariados* público-privados); la cooperación vertical, horizontal y transversal; la coordinación; la eficacia, eficiencia, control y evaluación de las políticas y las acciones⁹. Todos estos aspectos contribuyen a la gobernanza democrática. Cuando la acción de los gobiernos no obedece a reglas claramente establecidas se produce una opacidad, cuando se concentran monolíticamente los poderes y las decisiones se dificulta la representación, cuando los partidos políticos se burocratizan pierden la conexión ciudadana. Entonces se deteriora la democracia¹⁰.

En definitiva, la gobernanza cumple tres funciones principales: 1) mejora el gobierno –y, en este sentido, se habla de *buena* gobernanza, nuevas técnicas, procesos– a través de la participación, la consulta, la evaluación, la fijación de objetivos e indicadores, la detección de buenas prácticas, etcétera¹¹; 2) suple al gobierno, cuando no actúa, o compensa la ausencia de gobierno en áreas de interés público que por diversos motivos no son objeto de intervención administrativa, y también 3) complementa al

9 Véase Comité de Ministros del Consejo de Europa (2008) – Estrategia de Innovación y Buena Gobernanza a nivel local (ELoGE label).

10 Pierre Rosanvallon, en *Le bon gouvernement*, Editions du Seuil, Paris 2015, sentencia de este modo: “Nos régimes peuvent être dits démocratiques, mais nous ne sommes pas gouvernés démocratiquement”.

11 El Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión Europea (2001) refleja esta una cultura de cooperación y coordinación multinivel basada en *benchmarks*, indicadores, evaluación, *peer review*, *best practice*, *smart regulation*, *de-regulation*, *self-regulation*, *co-regulation*.

gobierno, en la complejidad institucional, cuando el gobierno no alcanza a cumplir su misión (*partenariados* público-privados) o cuando apela a la sociedad civil o a los agentes sociales a regular un ámbito concreto (negociación colectiva). Estas funciones se hacen más visibles en la Unión Europea, la *polity* más poliárquica del mundo, sin un orden jerárquico claro¹² (Innerarity), que “gobierna sin gobierno”, a través de una administración única que reposa en las administraciones de los Estados miembro y del método comunitario donde la Comisión propone, los Comités Económico y Social y de las Regiones opinan y el Parlamento y el Consejo disponen, todo ello supervisado, jurídicamente, por el Tribunal de Justicia y, contablemente, por el Tribunal de Cuentas. Asegurar los principios de la gobernanza democrática en este contexto deviene esencial.

En la Unión cobra especial importancia la gobernanza federal que comporta un reparto competencial, un principio de competencias atribuidas, la subsidiariedad con proporcionalidad, la lealtad federal, solidaridad y cohesión territorial, el respeto a la identidad constitucional de los Estados miembro, y una regulación de mínimos con instrumentos como las directivas que dejan margen de adaptación. Pero es un federalismo de tipo asimétrico que tiene en cuenta la diversidad y las distintas voluntades de integración de los pueblos de Europa y así aparecen las cooperaciones estructurada, la geometría variable, las diversas velocidades. Gran parte de la regulación europea se produce a través de instrumentos blandos *–soft law–* mediante buenas prácticas, especialmente allí donde no tiene competencias legislativas.

El impacto que esta forma de gobernanza tiene sobre la ciudadanía y el territorio europeo es importante y sutil pero el sistema es muy complejo y existe un riesgo de desafección democrática. Los partidos políticos y los medios de comunicación deberían actuar como facilitadores de la involucración ciudadana en el sistema de gobernanza europeo para hacerlo más participativo y democrático. El territorio se redimensiona o reajusta¹³ y la ciudadanía europea se superpone a las ciudadanía “nacionales”, sin reemplazarlas, con un indudable impacto sobre las identidades culturales y políticas. La propia idea de democracia se adapta a las nuevas formas de ciudadanía, de demos, gobernanza y territorio. No hay más que ver lo difícil que ha resultado en el Reino Unido alcanzar un acuerdo sobre el Acuerdo de Retirada de la UE –ciudadanía de la Unión, territorio de la frontera en Irlanda del Norte– con la adopción de medidas anticonstitucionales como la suspensión del Parlamento por parte del Primer Ministro

12 Daniel Innerarity, “La poliarquía europea y los valores del pluralismo constitucional” en Joxerramon Bengoetxea (coord.) y EuroBasque (ed.), *Nuevas Narrativas para Europa*, Dykinson, Madrid 2018, p. 73-78.

13 Michael Keating, “Federalismo multinivel y el futuro de Europa” en Joxerramon Bengoetxea (coord.) y EuroBasque (ed.), *Nuevas Narrativas para Europa*, Dykinson, Madrid 2018, 47-65, p. 47: Mientras el rescaling, o reajuste territorial, altera las relaciones entre función, movilización política e instituciones, la integración europea y el gobierno regional pueden verse como esfuerzos que van de la mano para recuperar ámbitos políticos que han escapado del alcance de los estados-nación”.

poniendo de manifiesto la tensión entre poder ejecutivo, democracia directa y democracia representativa, en un trasfondo donde el argumento principal a favor del Brexit durante la campaña del referéndum fue precisamente recuperar la soberanía parlamentaria¹⁴.

La gobernanza democrática multinivel está en permanente evolución en la UE y debe afrontar los principales retos de la integración federal y de la participación ciudadana en la toma de decisiones en todas las escalas y en todos los niveles. Si la UE logra estos objetivos se convertirá en modelo de gobernanza global. Si fracasa, quedará como una máquina burocrática al albur de algunos gobiernos nacionales y de terceras potencias.

4. LOS PRINCIPALES RETOS A FUTURO PARA LA UE EN EL MUNDO

Se han mencionado y esbozado ya tres importantes retos para la UE en el mundo: desarrollo económico equilibrado con reparto justo de la riqueza, integración social y protección ambiental. Los retos a los que debe enfrentarse la UE son legión: la crisis del euro, la ralentización económica, la dependencia energética, las “guerras” comerciales, los populismos, el Brexit, el envejecimiento de la población, el drama de las personas demandantes de asilo, la adaptación a las nuevas tecnologías, la localización de los datos personales y la soberanía sobre los datos, las barreras comerciales, la defensa, el terrorismo (*Daesh*), la amenaza rusa sobre los países bálticos y sus campañas cibernéticas de fake news que pueden desestabilizar a la UE en general. Si analizamos los retos internos: el Brexit, los dumping fiscales y sociales internos, las demandas de ampliación interna y secesión en algunos Estados miembro, las democracias iliberales en otros, los populismos y brotes autoritarios en muchos de ellos. Fijándonos en la geopolítica: los EEUU con la presidencia de Trump, Rusia con la presidencia de Putin, Ucrania, la nueva potencia industrial y tecnológica que es China (iniciativa *Belt and Road*), Corea del Norte (*rogue states*), Afganistán, Brasil con Bolsonaro, el Magreb, el Sahel, Libia (*failed states*), Sudán y África central (hambrunas, guerra), Nigeria y países vecinos (Boko Haram), todo Oriente Medio (Israel/Palestina, Egipto, Siria, Turquía, Arabia Saudí, Yemen, Irán, Iraq, cada uno de ellos con sus problemas especiales).

La lista es inagotable, sobre todo porque evoluciona constantemente. Por su parte la UE ya ha elaborado su propia lista de retos y prioridades en el documento “Una nueva agenda estratégica para la UE (2019-2024)”. Estas son sus cuatro prioridades principales: i) proteger a los ciudadanos y las libertades; ii) desarrollar una base económica sólida y dinámica; iii) construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; iv) promover los intereses y valores europeos en la escena mundial. Sólo el punto iii es novedoso respecto a las anteriores reflexiones estratégicas, pero destaca el hecho de que

14 Joxerramon Bengoetxea, “Prorrogation eta lagun faltuak”, *Berria*, 2019-09-05.

la cuestión climática y social, la justicia se haya separado de la cuestión económica, que sigue dando la impresión de centrarse en el crecimiento¹⁵.

De todos estos retos, unos tienen relación más directa con los dos valores que informan nuestro análisis: desarrollo humano sostenible y gobernanza democrática multinivel. La amenaza más importante atañe a nuestra propia supervivencia en el planeta y es por tanto vital: el cambio climático, cero-emisiones para el año 2030 en la UE, y para el mundo en 2050. El IPCC (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático) lleva produciendo informes insoslayables desde 1990 pero el Convenio Marco contra el Cambio Climático de la ONU (1994) y su protocolo de Kyoto (1997), el Acuerdo de París de 2015 no han conseguido los resultados esperados. La cumbre COP 25 (Madrid/Chile) es un claro ejemplo.

La UE debe tomar la iniciativa, debe encabezar el *Green New Deal* a escala mundial¹⁶. La UE se está convirtiendo en el regulador mundial más importante y activo en la lucha contra el cambio climático. La UE está impulsando la acción ambiental de Naciones Unidas y especialmente la cumbre de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Así lo reconoce la propia Agenda estratégica para la UE (2019-2024)¹⁷ y el programa de la nueva Comisión Europea liderada por Ursula von der Leyen (2019-2024). Pero ante la falta de vinculatoriedad de los acuerdos alcanzados globalmente, la UE deberá recurrir al multilateralismo mediante acuerdos de las potencias más contaminantes del planeta, aunque los EEUU queden fuera del Acuerdo. Convertirse en el líder mundial de la lucha contra el cambio climático implica no solo una regulación audaz sino una inversión colosal en ciencia y tecnología para hacer posible la transición de energías fósiles a renovables,

15 La agenda pretende “renovar la base para un crecimiento inclusivo y sostenible a largo plazo y reforzar la cohesión en la UE. Para ello es preciso lograr una convergencia al alza de nuestras economías y abordar los retos demográficos. (...) será vital fomentar la igualdad de condiciones, particularmente en el ámbito del comercio. Esto significa garantizar una competencia leal dentro de la UE y a escala mundial, fomentar el acceso al mercado, luchar contra las prácticas desleales, las medidas extraterritoriales y los riesgos que para la seguridad plantean terceros países, así como proteger nuestras cadenas de suministro estratégico.”

16 En su discurso de candidatura a la presidencia de la Comisión, Ursula von der Leyen se comprometió a proponer un *Green Deal* para Europa en sus primeros cien días de mandato, compromiso que reiteró una vez elegida Presidenta, en su discurso ante el Parlamento Europeo de 10 de septiembre de 2019, proponiendo la visión del primer continente climáticamente neutro del mundo. Inspirado en el *New Deal* del Presidente Roosevelt tras la Gran Depresión de 1929, el *New Deal* “verde” busca una transición rápida y justa hacia una nueva economía diseñada para prevenir el cambio climático pero también para transformar un sistema financiero neoliberal que ha fracasado. En febrero de 2019 se presentó un proyecto de ley ante el Congreso de los EEUU para hacer frente a la nueva recesión, no de crecimiento sino de bienestar – salud, educación, ecosistemas – con un *US Green New Deal*. Véase Eloi Laurent, *The New Environmental Economics: Sustainability and Justice*, Polity Press, New York, 2020.

17 “La UE se valdrá de su influencia para encabezar la respuesta a los desafíos mundiales, mostrando el camino en la lucha contra el cambio climático, promoviendo el desarrollo sostenible y aplicando la Agenda 2030, y cooperando con los países socios en materia de migración.”

como lo propugna el *Green New Deal*. Todas las ciencias, también las sociales y la Humanidades están implicadas en este cambio de paradigma, para lo cual la gobernanza democrática multinivel y multiescala será un instrumento crucial. Las decisiones en torno a la transición energética, como las que afectan a los transportes, a los residuos o al sistema productivo, nos afectan a todos y sus impactos sobre nuestra calidad de vida son indudables, por lo que es ineludible involucrarse en la toma de decisiones.

Hemos mencionado también la dimensión humana o social del desarrollo sostenible y la necesidad de relanzar el pilar social de la UE, como se propuso en la cumbre de Gotemburgo. El Tratado de Lisboa habla del modelo europeo como algo que va más allá de la economía de mercado. Propone un modelo, encriptado, de “economía social de mercado” donde lo social está por desarrollar¹⁸. Aquí también será necesaria una gobernanza democrática. Habrá que decir a qué nivel institucional competen qué decisiones, cómo coordinar los distintos niveles para alcanzar objetivos compartidos de bienestar social. El modelo social implica que el mercado se regula para alcanzar dichos objetivos. También la unión económica y monetaria debe orientarse hacia su alcance. El objetivo, hasta ahora único, de control de la inflación debería acompañarse de la lucha contra el desempleo y la exclusión. La política de cohesión —económica, social y territorial— es un instrumento indispensable, pero sin movilizar la política fiscal no será suficiente.

V. CONCLUSIÓN: LA META DE LOS ODS

En definitiva, se trata de alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas declarados en 2015 para alcanzar el bienestar de la Humanidad y del planeta en esta generación y para las que vengan en el futuro: lograr el fin de la pobreza y del hambre, más salud y bienestar, una educación de calidad e igualdad de género, acceso al agua limpia, al saneamiento y a una energía asequible no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico para todas y todos, reducción de las desigualdades, comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima y protección de los ecosistemas, y paz, justicia e instituciones sólidas junto con alianzas para alcanzar todas estas metas; en resumen desarrollo humano sostenible y gobernanza democrática multinivel. La pregunta desde la razón práctica es qué debemos hacer como personas y como colectivos para alcanzarlos: el cambio empieza en nosotros mismos.

18 Ante el debate entre partidarios de la economía de mercado como mejor plataforma para asignar los recursos y asegurar la libertad de empresa y contrarios a la misma, por considerar que conduce a la desigualdad y a la sociedad de mercado, el modelo de la UE es una economía social de mercado, fórmula indefinida y ambigua que mantiene abierto el debate.

Sección I

Visiones institucionales

<i>Jasangarritasuna XXI. Mendeko Europan: ekonomian, ingurugiroan eta gizartean</i>	29
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN <i>Discurso de apertura de los cursos de verano Sostenibilidad en la Europa del S. XXI: económica, ambiental y social</i> (Traducción al castellano del original en Euskera)	
<i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI: económica, ambiental y social</i>	37
MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA	
<i>La sostenibilidad ambiental en la Europa del Siglo XXI</i>	41
AITOR ZULUETA TELLERIA	
<i>La Implementación de los ODS en el Gobierno Vasco</i>	47
LEYRE MADARIAGA GANGOITI	
<i>Sostenibilidad social, económica y ambiental</i>	53
EMILIANO LÓPEZ ATXURRA	

Jasangarritasuna XXI. Mendeko Europan: ekonomian, ingurugiroan eta gizartean

BAKARTXO TEJERIA OTERMIN
Eusko Legebiltzarraren lehendakaria

Ezinbestekoa eta gaurkotasun handikoa da, ohi den moduan, uda ikastaro honen bitartez *Eurobasque*-k proposatzen digun hausnarketa. *Jasangarritasuna XXI. mendeko Europan: ekonomian, ingurugiroan eta gizartean*.

Lehentasunezko hausnarketa da, une honetan munduan gizadiak duen –guk guztiok dugun– erronka globalik garrantzitsu eta konplexuenaren gainekoa baita. Jasangarritasunak bizitzaren geroaz mintzatzea esan nahi du eta aldaketa klimatikoari aurre egitea eskatzen du. Ez da ingurumen arazo soil bat, esparru oso desberdinetan eragiten duen eta gizartearen gaineko eta ekonomiaren gaineko ondorio eta eragin nabarmenak eta esanguratsuak ditu.

Europak zentralitatea hartu du Nazio Batuen Erakundeak abian jarri zuen eta Kiotoko protokoloan mugarrria duen aldaketa klimatikoari aurre egiteko mundu mailako estrategian. Europar Batasunak lidergo irabazi du klima aldaketaren arloan eta ezin zaio ukatu; besteak beste, jasangarritasunaren ikuspegitik 2050 horizontearekin berotegi gasen emisioak progresiboki gutxitzera zuzendutako neurri eta helburu konkretuak hartu baititu.

Helburu horiek Europa 2050ean ekonomia hipokarboniko baterantz eraldatzeko ibilbidea jarri dute. Une erabakigarri batean, non klima aldaketari aurre egitea, Parisko Gailurrean hartutako konpromisoekin koherente izatea, ez den aukera bat, obligazio bat baizik.

Berotze globala, ez dago zalantzan jartzerik. Berotzea, batez ere, giza jarduerak eragin du, batik bat erregai fosilen erabilerak eta lurzoruaren erabileretan izan den nahasmenduak eragindako berotegi gasen emisioengatik.

Berotze globala mundu mailako arazoa da eta ondorio esponentzialak eta iraunkorrak ditu. Aldaketa klimatikoa mundu osora zabaltzen baita, ez baita guneko edo erregio batzuetara mugatzen, aldiz, planeta osoa hartzen du.

Gizakion aktibitateen eta isurketen ondorioz, eragina era esponentzialean hedatzen ari da. Arazoa iraunkorra bilakatu da, lortuko bagenu ere orain hurrengoan isurketekin amaitzea, egungo arazoari aurre egitea, berotegi-efektua eragiten duten gasak urteetan izango genituzke atmosferan eta horren ondorioz aldaketa klimatikoaren eragina iraungo luke.

Erronka urgente bat da, bestalde. Alde batetik, energia, ekoizpen eta kontsumo ereduaren eraldaketa sakona eskatzen baitigu; eta, bestetik, gaur egun dagoeneko hautematen ari garen eraldaketei aurrea hartzea eta horietara egokitzea eskatzen du.

Klima aldaketaren arloko ekintza, nahitaez, zeharkakoa izan behar duen politika bat da. Administrazio maila guztiak eta eragile sozial eta ekonomiko guztiak eta herritarrak eurak eta tokiko, eskualdeko eta munduko erakunde maila guztietatik bat eginda ekitea eskatzen digu.

Europak markatzen ari da lidergoa alor honetan, eta guk –Euskaditik– aktiboak gara gauzatzen hasi den eraldaketarekin. Euskadik bat egin du eta gurea egin dugu nazioarteko ingurumen politikak arautzen dituen erantzukizun partekatua printzipio. Bat egin dugu, besteak beste, jabetu garelako euskal lurraldean datozkigun inpaktu eta arriskuez eta horrekin batera, jakin dakigulako gure esku behar duela izan, beste alorretan bezala, honi aurre egitea. Gainera, eskualdeek funtsezko rola jokatzeko dute munduan klima aldaketaren arloan, izan ere, arlo honetan egin daitezkeen ekintzen % 80 kudeatzen dutela jotzen da.

2016ko maiatzean, Euskadik Parisko klima aldaketari buruzko Akordioko konpromisoak eta Garapen Iraunkorreko Helburuen inguruan nazioarteko komunitateak adostutakoak bereganatu zituen. Eta une honetan, Eusko Jaurlaritzak Euskal Herriko Klima Aldaketaren Lege aurreproiektua lantzen ari da, Legebiltzarrera aurkezteko asmoz.

Legeari itxaron gabe, Eusko Legebiltzarrak, kontrako botorik gabe, euskal energia-itunaren inguruko akordioa adostu zuen joan den martxoaren 25ean egin genuen Osoko Bilkuran. Azpimarratu nahi nuke akordio honen babes zabala, Eusko Abertzaleak, EHBildu, Elkarrekin-Podemos eta Euskal Sozialistak legebiltzar taldeen aldeko botoa eta Talde Popularraren abstentzia jaso baitzuen akordioak.

Energia-itunaren gaineko akordio honetan, Legebiltzarrak adierazten du baliabide energetiko fosilen agortzea eta aldaketa klimatikoa gure ongizatearentzat eta etorkizun justu eta iraunkor batentzat mehatxu nagusien artean daudela. Hori dela eta, Legebiltzarraren ustez, baliabide fosilen erabilera gaitzeko eta aldaketa klimatikoari aurre egiteko trantsizio energetikoak lehentasuna hartu behar du politika publikoetan. Atzeraezina den prozesu horretan, trantsizio energetikoari buruzko eztabaida zabala abian jartzea ezinbestekoa jo da.

Legebiltzarrak Jaurlaritzari eskatu dio Euskal Energia Ituna lortzeko lanak abian jar ditzala, horretarako Aritu Lantalde bat osatuz. Talde honen eginkizuna 2050. urterako karbono isurietan neutroa izango den euskal ekonomia batetara heltzeko bide orri integrala diseinatzea izango da, Euskal Energia Ituna izeneko dokumentuan zehaztuko dena.

Euskal Energia Itunak ezarri beharko ditu azken helburua eta tarteko helmugak, horietako bat 2030. urtean, non Europar Batasunaren “*Neguko paketea*” osatzen duten zuzentarauen eta erregelamenduen helburu nagusiekin lerrotatua izan beharko da.

Energia trantsizioak gizarte arlo desberdinetan aldaketak ekarriko dituzenez, horien inguruko analisia egitea eta herritarrengan sortu ditzakeen kezka, zalantza eta eragozpenak aintzat hartzea eskatu du Eusko Legebiltzarrak. Benetako konpromiso soziala lortzeko, beharrezkoa da Trantsizio Energetikoko prozesuan zehar gizarteko kolektibo ahulenei izan ditzaketen kalteak gutxitzea. Bakarrik horrela lortuko da, kohesio ekonomikoa, soziala eta lurralde artekoa sustatuko duen trantsizio justu bat.

Eusko Legebiltzarrak uste du trantsizio energetikoak halaberrez aldaketak ekarriko dizkiola Euskadiko ehun produktiboari. Hori dela eta, Eusko Legebiltzarrak Arituen taldeari eskatu dio trantsizio energetikoa aukera bezala har dezan. Horregatik ere, trantsizio energetikoa politika industrialarekin eta *Energibasque Estrategiarekin* egoki uztartu beharko da, euskal industriak lidergoari eutsi diezaion garapen teknologikoan eta berrikuntzan, emango diren aldaketen ondorioz sortuko diren egokitze-beharren ostean.

Une erabakigarri honetan gara, bidea hasia dugu eta Uda ikastaro honen hausnarketak lagungarri gertatuko zaizkigu aurrera egiteko.

Miramar Jauregia, 2019ko uztailearen 4ean

Traducción al castellano del original en Euskera

*Sostenibilidad en la Europa del S. XXI:
económica, ambiental y social*

BAKARTXO TEJERIA OTERMIN
Presidenta del Parlamento Vasco

Es imprescindible y de gran actualidad, como es habitual, la reflexión que nos propone *Eurobasque* mediante este curso de verano. *Sostenibilidad en la Europa del S. XXI: económica, ambiental y social*.

Es una reflexión prioritaria, sobre el reto global más importante y complejo al que se enfrenta la humanidad –nos enfrentamos todos– en este momento en el mundo. Sostenibilidad significa hablar del futuro de la vida y exige enfrentarse al cambio climático. No es un simple problema ambiental, influye en ámbitos muy diferentes y sus consecuencias e impactos sobre la sociedad y la economía son notorios y significativos.

Europa ha asumido la centralidad en la estrategia mundial para hacer frente al cambio climático puesta en marcha por Organización de las Naciones Unidas y que tiene su hito en el protocolo de Kioto. La Unión Europea ha conquistado el liderazgo en el campo del cambio climático y eso no se le puede negar; entre otras cosas, desde la perspectiva de la sostenibilidad, ha adoptado medidas y objetivos concretos dirigidos a la disminución progresiva de las emisiones de gases invernadero, con el horizonte puesto en el 2050.

Esos objetivos han fijado la ruta para la transformación de Europa hacia una economía hipocarbónica en el 2050. En un momento decisivo, en el que hacer frente al cambio climático, ser coherente con los compromisos adoptados en la Cumbre de París, no es una opción, sino una obligación.

El calentamiento global es un problema de índole mundial y con consecuencias exponenciales y permanentes. El cambio climático se extiende por todo el planeta, no se limita a unos lugares o regiones, por el contrario, abarca al mundo entero.

A consecuencia de las actividades y los vertidos de los seres humanos, sus efectos se multiplican. Se ha convertido en un problema permanente, de manera que, aunque ahora consiguiésemos poner fin a los vertidos, hacer frente al problema actual, los gases

de efecto invernadero permanecerían durante años en la atmósfera y, en consecuencia, se prolongaría su efecto sobre el cambio climático.

A consecuencia de las actividades y los vertidos de los seres humanos, su efecto se extiende de manera exponencial. Se ha convertido en un problema permanente, de manera que, aunque ahora consiguiésemos poner fin a los vertidos, hacer frente al problema actual, los gases de efecto invernadero permanecerían durante años en la atmósfera y, en consecuencia, se prolongaría su efecto sobre el cambio climático.

Por otra parte, se trata de un reto urgente. Por un lado, nos exige una profunda transformación del modelo de energía, producción y consumo; y, por otro lado, exige adelantarse a las transformaciones que ya estamos percibiendo actualmente y adaptarse a las mismas.

La acción en el ámbito del cambio climático es, necesariamente, una política que ha de ser transversal. Nos exige que actuemos unidos todos los niveles administrativos y todos los agentes sociales y económicos y la propia ciudadanía y desde todos los niveles institucionales locales, regionales y mundiales. Europa está marcando el liderazgo en este campo, y nosotros, desde Euskadi, somos activos con la transformación que ha comenzado a materializarse. Euskadi se ha adherido y hemos hecho nuestro el principio de responsabilidad compartida que regula las políticas medioambientales internacionales. No hemos unido porque, entre otras cosas, nos hemos dado cuenta de los impactos y peligros que nos acechan en el territorio vasco y porque, además, sabemos que debe de estar en nuestras manos, como en otros ámbitos, hacer frente a esto. Además, las regiones tienen un rol fundamental en el mundo en el campo del cambio climático. De hecho, se calcula que gestionan el 80 % de las acciones que se pueden realizar en este campo.

En mayo de 2016, Euskadi –el Gobierno Vasco– hizo suyos los compromisos del Acuerdo de París sobre el cambio climático y los acordados por las comunidad internacional en torno a los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Y en este momento, el Gobierno Vasco está elaborando el Anteproyecto de Ley del Cambio Climático del País Vasco, con la intención de presentarlo en el Parlamento.

Sin esperar a la ley, el Parlamento Vasco, sin ningún voto en contra, consensuó el acuerdo sobre el Pacto Vasco de la Energía, en la sesión plenaria que celebramos el pasado 25 de marzo. Quisiera subrayar el amplio respaldo que obtuvo este acuerdo, ya que contó con el voto a favor de los grupos parlamentarios Nacionalistas Vascos, EH Bildu, Elkarrekin Podemos y Socialistas Vascos y la abstención del Grupo Popular.

En este acuerdo sobre el pacto de la energía, el Parlamento declara que el agotamiento de los recursos energéticos fósiles y el cambio climático están entre las principales amenazas para nuestro bienestar y un futuro justo y sostenible. Por ese motivo, el Parlamento considera que para superar el uso de los recursos fósiles y hacer frente al cambio climático, la transición energética ha de tener prioridad en las políticas públicas.

En este irreversible proceso, se considera imprescindible poner en marcha un amplio debate sobre la transición energética.

El Parlamento ha solicitado al Gobierno que ponga en marcha los trabajos para conseguir un Pacto Vasco de la Energía, formando para ello un grupo de trabajo integrado por personas expertas. La función de dicho grupo consistirá en diseñar una hoja de ruta integral para llegar a una economía vasca neutra en emisiones de carbono para el año 2050, que se concretará en el documento denominado Pacto Vasco de la Energía.

El Pacto Vasco de la Energía tendrá que establecer el fin último y las metas intermedias, una de ellas en el año 2030, que tendrá que estar alineada con los objetivos principales de las directivas y reglamentos que conforman el “Paquete de invierno” de la Unión Europea.

Como la transición energética supondrá cambios en diversos ámbitos sociales, el Parlamento Vasco ha pedido que se realice un análisis de los mismos y se tomen en consideración las preocupaciones, dudas y objeciones que puede provocar en la ciudadanía. Para conseguir un verdadero compromiso social, se ha considerado necesario minimizar los perjuicios que pueden sufrir los colectivos sociales más débiles a lo largo del proceso de transición energética. Solamente así se conseguirá una transición justa que promueva la cohesión económica, social e interterritorial.

El Parlamento Vasco cree que la transición energética forzosamente traerá consecuencias al tejido productivo de Euskadi. Por eso, el Parlamento Vasco ha pedido al grupo de personas expertas que considere la transición energética como una oportunidad. Por el mismo motivo, habrá que compaginar adecuadamente la transición energética con la política industrial y la *Estrategia Energibasque*, para que la industria vasca mantenga el liderazgo en desarrollo tecnológico e innovación, tras las necesidades de adaptación que provocarán los cambios que se están produciendo y los que vendrán en un futuro que es casi presente.

Nos encontramos en este momento decisivo, hemos iniciado el camino y las reflexiones de este curso de verano nos resultaran de ayuda para seguir adelante.

Palacio de Miramar, 4 de julio de 2019

Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI: económica, ambiental y social

MIKEL ANTON ZARRAGOITIA
Europako Gaietarako zuzendaria
Eusko Jaurlaritzza

Eusko Legebiltzarreko presidentea anderea,
Gipuzkoako Foru Aldundiko zuzendari orokorra,
Uda ikastaroko zuzendari zientifikoa,
Eurobasqueko presidente jauna,
Agintariok, jaun-andereok, lagunok egun on.

Hace un año encarábamos un ejercicio crucial que nos llevaría a unas nuevas elecciones europeas, las que se han celebrado en mayo de 2019. Apuntábamos entonces la aparente falta de confianza de la ciudadanía en el proyecto europeo cuando la opinión mayoritaria señalaba la necesidad de un proyecto compartido entre europeos que diera respuesta a los retos comunes a los que nos enfrentábamos y que nos afectaba a todos de la misma manera. La mejor manera de afrontarlos, decíamos, era juntos.

Duela urte bete aurre egin genion aritze erabakigarri bati eta europar hauteskunde berri batzuetara bultzatu gindun, 2019ko maiatzean ospatu direnak hain zuzen ere. Hartan, adierazi genuen, hiritargoaren konfidantza falta europear proiektuan eta gehien iritziz beharrezkoa zen europar proiektu partekatu bat, aurre ematen genituen erronka komunei erantzuna emateko eta denori era berean eragiten ginduena. Aurrera egiteko erarik hoberena, denok batera zela esaten genuen.

Hoy, un año después, acaba de constituirse el nuevo Parlamento Europeo, tras unas elecciones que han dejado unas cifras de participación que animan al optimismo. Efectivamente, la tasa media de participación ha sido del 50,93%, 8 puntos porcentuales por encima de la última elección y la más alta en los últimos veinte años.

Además de este dato, las elecciones han arrojado unos resultados que han propiciado una composición del parlamento más fraccionado pero también más diverso y más plural; por cierto, de manera análoga a como ocurre en la mayoría de los países europeos.

Por primera vez en mucho tiempo, se ha roto el duopolio entre las familias conservadoras y socialdemócratas. Pero además, los verdes o ecologistas han emergido y los populistas alcanzan una proporción nada desdeñable, si bien es verdad que lejos de las cifras que se esperaban y, sobre todo, que ellos esperaban.

Además, contamos con un nuevo presidente en el Parlamento y se conocen los nombres de las que, a priori y con permiso del Parlamento Europeo, van a ser las personas que presidan a partir del 1 de noviembre el Consejo, la Comisión Europea (Ursula Von der Leyen) y el Banco Central Europeo (Christine Lagarde), además del Alto Representante para la Política Exterior. Excepto David María Sassoli, por razones obvias y Charles Michel, que presidirá el Consejo, los demás nombramientos deberán ser ratificadas por el Parlamento Europeo.

Hay luces y sombras en esa elección. Por un lado, por primera vez serán dos mujeres quienes lideren la Comisión y el BCE; por otra, salvo sorpresas por parte del Parlamento, queda enterrado el procedimiento de los spitzenkandidaten en la forma sugerida por el Tratado de Lisboa; además, la Unión, para bien y para mal, vuelve a manos del eje franco-alemán; por último, la familia conservadora vuelve a controlar la Comisión —lo hace desde 2004— a pesar de haberse roto el duopolio popular-socialdemócrata. Es temprano para saber cómo afectará al discurrir de la legislatura.

En este momento, con el Brexit como fondo de pantalla, y los importantes movimientos geopolíticos a la vista (amenazas de EEUU a los planes de defensa europeos, guerra del 5G, crisis política en el Golfo Pérsico), empiezan a configurarse o a moldearse los primeros equilibrios y acuerdos que darán forma a la vida política de la Unión en los próximos tiempos.

Entre otras cosas se ha fraguado un acuerdo de principio sobre el presupuesto del euro (necesario para hacer frente a las próximas crisis asimétricas y para preservar el euro) y parece haber cierto consenso sobre la necesidad de impulsar la Europa social coincidiendo con un cierto despertar de la socialdemocracia en el sur de Europa y en los países nórdicos.

Efectivamente, llevamos tiempo hablando de perfeccionar el euro. Tras la crisis económica, financiera y de deuda que vivió Europa, se logró salvar el euro a través de sufridos acuerdos parciales. Igualmente, durante el mandato de Juncker la Unión aprobó el Pilar Social Europeo pero este carece de carácter vinculante para los Estados. Es hora pues de pasar de los principios a la acción.

Por último, en los últimos meses hemos sido testigos del florecimiento de determinados movimientos ecologistas, estudiantiles, reclamando acciones urgentes para la preservación del planeta. Parece que se esté dando un salto en la concienciación ciudadana en relación con la lucha contra el cambio climático y sobre la sostenibilidad del planeta. Directivas sobre plásticos en la UE, leyes en Francia que prohibirán la

destrucción de determinados stocks sobrantes, impulsos a la economía circular, ... La propia presidencia finlandesa de la Unión ha colocado en el centro de su programa semestral la lucha contra el cambio climático.

En definitiva, podemos estar asistiendo al inicio de un cambio de mentalidad que habrá en todo caso de ser gradual, al menos en su aplicación. Necesitamos pues políticas sostenibles que sean transversales a todos los campos: a la economía (para evitar fracturas sociales y geopolíticas), al ámbito social y al medioambiental. La vulnerabilidad de estos tres vectores ha quedado de manifiesto tras la gran recesión. La superación de la crisis ha dejado al descubierto grandes bolsas de pobreza y altos índices de desigualdad así como unas perspectivas medio ambientales inasumibles en el medio plazo.

Quiero felicitar a los organizadores, a Eurobasque, en especial a su Presidente, a los miembros de su comité ejecutivo y a su Secretario General por esta nueva edición de unos cursos de verano que, en mi opinión, aciertan de pleno con el título ya que pone en el centro del análisis un concepto clave en estos tiempos en el que sólo el presente y lo inmediato parece contar: la sostenibilidad, que evoca estabilidad en tiempos de incertidumbre y de ansiedad. Una triple sostenibilidad, económica, ambiental y social a la que yo quisiera añadir la institucional. Es claro que ninguna de ellas es posible sin las otras, son interdependientes como lo somos todos en estos tiempos en una sociedad que el añorado Ulrich Bech calificó como la sociedad del riesgo global.

Son las instituciones europeas, en armonía y acompasadamente con el resto de instituciones nacionales, las que habrán de dar respuestas a los retos que afrontamos, inspirándose en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como instrumento para una integración más legítima y eficiente. Y creo que las tres categorías que son objeto de este curso, la económica, la medio ambiental y la social, constituyen los ejes fundamentales a través de los que deberán articularse las políticas públicas necesarias para dar respuesta a los retos a los que nos enfrentamos.

Como quiera que esta respuesta habrá de ser conjunta, debería servir al mismo tiempo para superar la crisis de confianza que, primero la crisis constitucional de 2005, después la crisis financiera y de la deuda y, posteriormente, la migratoria y el Brexit causaron en el proyecto de construcción europeo. Todo ello si acertamos con las soluciones y no dejamos a nadie detrás.

Eskerrik asko zuen arretagatik eta ondo deizuela.

La sostenibilidad ambiental en la Europa del siglo XXI

AITOR ZULUETA TELLERIA

Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, Gobierno Vasco

En la Europa del Siglo XXI, el término sostenibilidad se ha impuesto casi como una obligación. No hay discurso, norma o documento que no recoja este término, lo cuál lo lleva al calificativo de “moda”.

Como suele ocurrir con casi todas aquellas tendencias que se convierten en una recurrencia, conviene preguntarse si la alusión constante a la sostenibilidad corresponde al terreno de las convicciones o al peligroso y cambiante campo de lo que llamamos “corrección política”.

Lo cierto es que el término sostenibilidad y más que el término, el concepto, tienen un recorrido histórico muy anterior al Siglo XXI, y en concreto, la visión sectorial del medio ambiente ha considerado la sostenibilidad como un objetivo desde su propio origen.

Ya en el Siglo XXI, en 2015, la adopción por parte de la asamblea general de Naciones Unidas de la Agenda 2030 y los 17 objetivos de desarrollo sostenible, ha contribuido de manera definitiva en impulsar el concepto de sostenibilidad para incorporarlo de manera transversal a toda la agenda política.

Pero el concepto de sostenibilidad es un concepto intuitivo cuya transmisión entre individuos solo se ha visto perturbado por los impulsos cortoplacistas tan clásicos de la visión puramente economicista.

Como un ejemplo más del pasado, en la Euskadi del siglo XVI desarrolló su actividad una industria tecnológicamente muy avanzada que hacía de punta de lanza de la economía: La construcción naval que proveía a la industria ballenera de sus naos para recorriendo el atlántico hasta la pesquerías de Terra Nova y Labrador, faenar las ballenas y retornar a Europa con la grasa, carne, huesos y barbas de aquellos cetáceos.

Había en aquella industria un factor de sostenibilidad enorme: La madera que proveía a los barcos de las retorcidas y variadas piezas de aquellas perfectas máquinas de navegación procedía de los bosques de robles, castaños y hayas trasmochados para tal fin. Las ramas más favorables se retorcían para futuras quillas, proas o cuadernas, y las ramas menos favorecidas se usaban para fabricar carbón o calcinar caliza en caleras. Se trataba de una cadena perfectamente engrasada que combinaba carpinteros de ribera, propietarios forestales,

baserritarras¹, ferreros o cordeleros en un entorno de sostenibilidad social, económica y ambiental. Todos dependían de los recursos de los que proveía la naturaleza para desarrollar un medio de transporte comparable en nuestros días a las más modernas aeronaves.

La avaricia y falta de lucidez de las monarquías del tiempo arrasó aquellos bosques para generar buques de guerra destinados a la destrucción o la conquista de las Indias a la mejor gloria de unos pocos dejando una economía dañada, un medio ambiente destruido y un tejido social empobrecido...es solo un ejemplo de práctica insostenible, y también un ejemplo de cómo los humanos no hacemos buen uso de lecciones en teoría aprendidas.

Los objetivos de desarrollo sostenible adoptados por Naciones Unidas persiguen aunar los tres factores de sostenibilidad en uno: sostenibilidad ambiental, económica y social. Esto significa en la práctica un avance enorme, ya que se plantea que la sostenibilidad económica, que ha sido el único indicador que han tenido en cuenta los gobiernos a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, no es suficiente.

La pregunta es; ¿Es posible la sostenibilidad ambiental, económica y social? La respuesta, a la vista por ejemplo del cambio de clima, es desalentadora.

Sin embargo, y si revisamos algunos indicadores económicos clásicos y los contrastamos con indicadores ambientales, observamos que la sostenibilidad ambiental no es en absoluto un freno para la economía. Tomando como referencia datos del World Resources Forum (US CO₂ emissions and GDP, 1950-2025) referidos a EEUU, un país con una actualidad marcada por un gobierno federal que no ha ratificado los acuerdos de París de 2015, mientras que la mitad de sus estados sí lo están, nítidamente en contra de las políticas ambientales del gobierno federal, observamos que hay un crecimiento paralelo entre el indicador más clásico relativo al crecimiento económico, el Producto Interior Bruto y un indicador también clásico en relación con la sostenibilidad ambiental, el relativo a emisiones de CO₂. Estas líneas paralelas se rompen entre 2008 y 2009, cuando comienzan a decrecer las emisiones, por efecto inicial de una crisis económica, mientras que el PIB mantiene un crecimiento atenuado. Pero lo sorprendente de la tendencia es que una vez superada la crisis financiera de 2008-2009, la economía recupera sus tasas de crecimiento previo, mientras que las emisiones marcan definitivamente una tendencia decreciente.

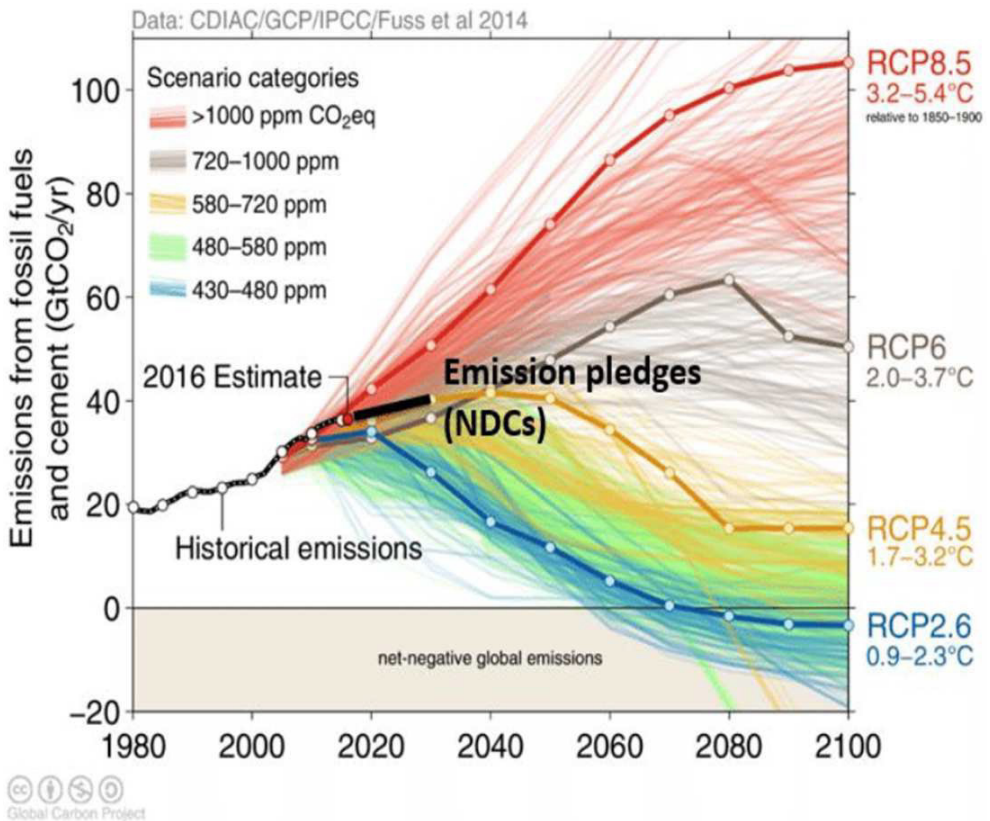
Es el fenómeno que se conoce como desacoplamiento crecimiento económico/afección al medio ambiente.

Sin embargo, ¿Cuál es el escenario climático futuro aún en este contexto de reducción de emisiones? Pues bien, si atendemos a las conclusiones del quinto y último informe de evaluación del panel intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (IPCC) con los niveles actuales de emisiones de CO₂, podría no alcanzarse la neutralidad en carbono

1 En el País Vasco aquellas personas que han vivido en caseríos y han vivido del aprovechamiento de los recursos relacionados con la propiedad: Agricultura, Ganadería, Explotación forestal.

dentro de este siglo XXI. Es decir, que es necesario un esfuerzo mayor respecto a las políticas de mitigación de emisiones. En el mejor de los casos, y como se muestra en la Figura 1, la neutralidad en carbono, es decir el balance cero entre emisiones y absorciones, podría alcanzarse hacia 2070. En ese caso, con un contenido estimado de CO₂ en atmósfera de entre 450 y 480 gramos por tonelada, estaríamos jugándonos nuestro destino al situarnos a fin de siglo en el escenario que llamamos RCP2.6². ¿Qué significa esto? Pues según las conclusiones del citado informe, un incremento de la temperatura de la tierra de hasta 2.3 °C con respecto al periodo preindustrial. ¡Y estamos hablando del escenario más favorable!

Figura 1. Rango de escenarios de emisión de GEI (expresados en GtCO₂ eq/año) con diferentes niveles de concentración a largo plazo contemplados en el quinto informe de evaluación de IPCC hasta finales del siglo XXI



2 RCP: **Representative Concentration Pathway**. Trayectoria esperada en relación con la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera. El RCP2.6 significa que la concentración de gas de efecto invernadero exigirá un forzamiento radiactivo de 2.6 w/m² para que se equilibre en la troposfera el exceso de radiación sobre la tierra por causas relacionadas con el efecto invernadero.

Sin duda, los datos anteriores, basados en las emisiones históricas y en las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) reflejan un escenario en el que la sostenibilidad ambiental quedaría muy lejos de ser una condición cumplida, y de confirmarse mostrarían un futuro poco alentador, en el que el calentamiento de la tierra podría tener consecuencias inimaginables, y desde luego implicarían también la pérdida de la sostenibilidad social y económica. Pero ¿Qué pensamos nosotros de esto?

De acuerdo con un estudio de percepción cuantitativa llevado a cabo en Euskadi en 2017, y respondiendo a la pregunta de si consideraban que el cambio climático estaba realmente sucediendo, un 90% de las personas encuestadas reaccionó de manera afirmativa, mientras que en el Ecobarómetro social llevado a cabo en 2011, el porcentaje de encuestados que respondió en el mismo sentido fue del 68%. Es decir que hay una primera conclusión: La conciencia en relación con el cambio climático ha crecido estos últimos años.

La población entiende que el cambio climático es una realidad, el número de negacionistas en nuestro entorno es menor que el 1% del la ciudadanía, pero la sociedad también dice “No saber que hacer para contribuir de manera individual a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero”. Quizás medidas tan sencillas como utilizar menos nuestros coches o reducir el consumo energético en nuestras casas no sean tan inaccesibles...pero es necesario pensar, y comprometerse. De este dato se obtiene sin embargo una señal alarmante: El problema no está tanto en el negacionismo del cambio climático, sino en la indiferencia.

Pero, ¿Y si no es posible en el futuro mantener los objetivos de sostenibilidad ambiental, social y económica? ¿Estaríamos dispuestos a contraer la economía por el bien de la sostenibilidad social y ambiental? Dicho de otra manera, ¿Estaríamos dispuestos a vivir con un modelo económico que no primara el crecimiento económico ilimitado y en consecuencia nuestros ingresos fueran menores, para mantener puestos de empleo y mejorar la calidad de nuestro medio ambiente?

Estamos hablando de que la sostenibilidad ambiental y con ella nuestra vida, la nuestra y la de las generaciones siguientes, nuestros hijos y nietos, podría depender de una alternativa económica al status actual. Por supuesto que ya sabemos que la ciencia económica no es infalible, John Kenneth Galbraith dijo una vez que el único objetivo cierto de las previsiones económicas era hacer quedar bien a la astrología... pero cualquier movimiento en este sentido lo debemos hacer desde el más absoluto realismo.

Ahora que hemos constatado que el actual modelo productivo es manifiestamente insostenible y causante del cambio climático, debemos cuestionarnos sobre el argumento principal: ¿Somos conscientes de los cambios que provocaría un modelo productivo que eliminase, por ejemplo, el uso de combustibles fósiles desde ahora mismo? Quizás los países productores de hidrocarburos, no todos somos Noruega, no podrían prescindir de

ello, o no podrían hacerlo sin desestabilizar el mundo. Posiblemente una Arabia Saudí cuasi-feudal y sin casi recursos podría ser una bomba geopolítica. Debemos pensar en ello, con realismo, sin fantasías.

También es importante destacar el papel de la ciencia. La ciencia es importante, más bien fundamental, pero la gente ha adoptado la ciencia como una religión, con fe, creyendo incondicionalmente conceptos que no entiende. Y lo ha hecho por pura comodidad. Es necesario que la ciudadanía no se acomode aceptando sin más todo lo que la ciencia formula, porque ello nos llevará a una falta de actitud individual absolutamente necesaria. La sostenibilidad ambiental en el siglo XXI requiere de mucha ciencia y de mucha acción ciudadana.

¿Y cual es entonces la clave si apostamos por la sostenibilidad ambiental en el futuro? ¿Es la clave el desarrollo tecnológico? En absoluto, la ciudadanía no puede pensar que solo el desarrollo tecnológico por sí mismo va a posibilitar alcanzar en 2050 o 2045 una sociedad neutra en carbono y resiliente. Se trata de un pensamiento muy extendido y querido, y escasamente realista e implica no entender el cambio que va a ser necesario, ¿O quizás sí se entiende, pero no se quiere asumir? También es un recurso muy extendido considerar que la clave es la ciencia ¿Es esto cierto? De ninguna manera, la ciencia debe ser un apoyo, un gran apoyo, debe ser una herramienta que asista a la sociedad para revertir el camino de la insostenibilidad, pero no es la clave. ¿Y la acción transversal? ¿Es la clave la acción transversal? La acción transversal es una condición necesaria, pero muy distante de ser la clave. ¿La regulación quizás? Tampoco, la regulación es otra condición necesaria, otra herramienta interesante. Una regulación ajustada a los nuevos retos sin qué quien debe cumplir la regulación tenga conciencia, no es en absoluto clave.

Entonces ¿Cuál es la clave? Ya está citado en los párrafos anteriores. La clave está en las personas, en un cambio de actitud y en afrontar el futuro como un nuevo tiempo en el que cada individuo busque la sostenibilidad ambiental y actúe en consecuencia. Está en nuestra mano, en la de todas y todos.

La implementación de los ODS en el Gobierno Vasco

LEYRE MADARIAGA GANGOITI

Gobierno Vasco - Directora Relaciones Exteriores

Egun on eta eskerrik asko denori kurtso honetan parte hartzeagatik. Niretzat ohore bat da gaur hemen zuekin egotea eta zuekin ere konpartitu zer gabiltzen egiten Euskadi Basque Country 2030 Agendari buruz.

Nire gaurko partehartzeak helburu bikoitza du. Alde batetik, Euskadi Basque Country 2030 Agendaren aurkezpen orokorra egitea. Bestetik, Agenda honen lehenengo jarraipen txostena aurkeztea ere.

Zuen baimenarekin eta besterik gabe, gaiari ekingo diot.

Comienzo dando, para quienes nos visitan de fuera, un breve apunte. Somos un gobierno no estatal que goza de un autogobierno amplio y singular (alto grado autonomía en políticas como educación, industria, cultura, sanidad, seguridad y servicios sociales). El País Vasco-Euskadi, es un pequeño país de poco más de 7.000 km² y cerca de 2,2 millones habitantes con una lengua, cultura e identidad propias y un alto índice de desarrollo humano sostenible.

Vuelvo al tema.

En septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030. Un plan de acción:

- integrado y transversal
- centrado en Personas, Planeta, Paz, Prosperidad y Partenariado
- y en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Desde el Gobierno Vasco consideramos la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas como una oportunidad. La oportunidad de construir un proyecto de futuro para la sociedad vasca alineado con la agenda global.

Compartimos plenamente la visión de un mundo centrado en la Persona, comprometido con la protección del Planeta y la convivencia en Paz; capaz de generar Prosperidad a través de un modelo de Partenariado.

La agenda conecta con las prioridades del gobierno vasco para la presente legislatura:

- Impulsar un desarrollo humano que garantice los servicios esenciales a todas las personas,
- y un crecimiento sostenible que genere oportunidades de empleo igualitario y de calidad.

Este es el modelo vasco de crecimiento y bienestar social, con el compromiso de “no dejar a nadie atrás.”

Además nos sentimos directamente interpelados por la Agenda 2030 y los 17 ODS. Y es que una parte muy sustantiva de las materias que aborda la agenda, son competencia del Gobierno vasco. Como NNUU ha subrayado en numerosas ocasiones, los gobiernos subestatales tenemos un rol clave y una responsabilidad directa a la hora de implementar la Agenda.

Estamos convencidos de que la arquitectura institucional de la Agenda 2030 global ha de incorporar:

- una efectiva gobernanza multinivel respetuosa de las responsabilidades de los distintos niveles de Gobierno y que permita adaptar las prioridades a la propia realidad territorial.
- una red de alianzas entre administraciones y con la sociedad civil (sociedad vasca).

El Lehendakari hizo público nuestro compromiso de alinear nuestra acción de gobierno con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030 en su discurso de investidura de Noviembre de 2017.

Por eso, el mes de abril de 2018 el Gobierno Vasco aprobó e hizo pública la Agenda Euskadi Basque Country 2030. Fuimos la primera Administración Pública en el Estado español en reflejar su compromiso con la Agenda 2030. Nuestra propuesta es:

- integradora: aborda las 3 dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica y medioambiental)
- transversal a todos los ámbitos de actuación el ejecutivo vasco;
- concreta: centrada en ámbitos sobre los que tenemos capacidad de actuación; y con compromisos para la presente legislatura 2016-2020.

La Agenda Euskadi Basque Country 2030 refleja nuestra contribución a los 17 ODS desde las distintas políticas sectoriales. En ese esfuerzo por localizar la Agenda y adaptarla a nuestra realidad, para cada Objetivo identifica las metas propuestas por ONU que asumimos como propias. A continuación, estas metas se asocian con compromisos concretos que forman parte de nuestro Programa de Gobierno. En total, la Agenda EBC 2030 engloba 100 metas y 93 compromisos.

La Agenda identifica, además, los Planes e Iniciativas Legislativas que habrán de ser aprobados y/o implementados para cumplir con dichas metas y compromisos.

Finalmente, incorpora un panel de 50 Indicadores relativos a los 17 ODS. Son, como recomienda Naciones Unidas, indicadores adaptados a nuestra realidad y sujetos a actualización.

Nuestra Agenda contempla lógicamente mecanismos de gobernanza, seguimiento y evaluación.

En lo relativo a la Gobernanza, el liderazgo y coordinación recae en Lehendakaritza (Secretarías de Presidencia y Acción Exterior).

El seguimiento de su implementación y la búsqueda de alianzas con terceros se canalizan a través de los foros de acción exterior: Comisión Interdepartamental, Comisión Interinstitucional y Consejo Asesor. Este marco general se completa con los foros sectoriales adscritos a los distintos Departamentos.

En lo relativo al Seguimiento y Evaluación, la Agenda EBC 2030 recoge el compromiso de elaborar informes anuales de seguimiento. Éstos reflejarán nuestra contribución a la consecución de los ODS. Y nos permitirán identificar mejoras a incorporar en una Agenda llamada a su adaptación.

Así, la Agenda EBC 2030, aprobada, como ya he mencionado, en Abril del 2018, y que cubre los años 2017, 2018, 2019 y 2020, prevé informes anuales de seguimiento. En el mes de Marzo pasado se presentó en el Parlamento Vasco el primero, correspondiente a 2017, donde se detallan:

- 100 actuaciones relevantes.
- 56 instrumentos de planificación.
- 6 iniciativas legislativas.

Para el mes de Julio se dispondrá del informe 2018 que enumerará:

- 100 actuaciones relevantes.
- 66 instrumentos de planificación.
- 16 iniciativas legislativas.

En ambos informes se recoge la medición, cada año, del dato de los 50 indicadores que componen la Agenda.

De puertas hacia fuera, trabajamos para que las 3 Diputaciones y los Ayuntamientos vascos se sumen a esta apuesta. Y estamos tejiendo alianzas con agentes de la sociedad vasca.

Mantenemos asimismo un contacto estrecho tanto con Naciones Unidas, como con la UE, además de participar en redes y foros activos en materia de ODS.

De hecho, esta experiencia pionera desarrollada en Euskadi para la aplicación y seguimiento de la Agenda 2030 ha atraído la atención de Naciones Unidas.

Hace un año, en julio de 2018, Euskadi participó por primera vez en el High Level Political Forum, la Conferencia organizada por Naciones Unidas en Nueva York para el seguimiento y examen de la Agenda 2030.

El pasado año participaron 47 Países de todo el mundo y este año hemos vuelto a ser invitados por Naciones Unidas.

En esta ocasión, el propio Lehendakari tendrá la oportunidad de presentar el modelo vasco de Desarrollo Humano Sostenible, destacando nuestro compromiso con cuatro retos globales:

- igualdad de mujeres y hombres;
- compromiso con el medio ambiente y lucha contra el cambio climático;
- crecimiento inteligente y oportunidades de empleo para la juventud; y
- cohesión social y atención a las personas más necesitadas.

En definitiva, la Agenda Euskadi Basque Country 2030 no es un “añadido” a nuestra acción de gobierno, sino parte nuclear de la misma. Y aunque su vocación es de largo plazo, contiene compromisos concretos para la presente legislatura 2016-2020.

Orain arte adierazitakoa argitzeko, EBC 2030 Agendaren Helburuetako batzuk hartuko ditugu adibidetzat.

Aunque el objetivo de este Curso de Verano versaba sobre la triple dimensión de la sostenibilidad (económica, social y ambiental), para ilustrar los contenidos de la Agenda Euskadi Basque Country 2030 me voy a centrar en este último aspecto: el medioambiental.

Permítanme que comience por recordar la COP 21 de París, el Acuerdo Climático promovido por Naciones Unidas y apoyado por 195 estados, que representó a casi más del 95 por ciento de las emisiones mundiales y constituyó un paso adelante para evitar el deterioro del planeta. Estados, países, regiones y ciudades, reconocieron la necesidad de evitar que la temperatura global se eleve más de 2°C, incluso no más de 1,5°C si ello fuera posible, a finales de este siglo.

A pesar de encontrarse en estos momentos, este histórico Acuerdo, algo cuestionado, la obligación de que cada Estado reporte quinquenalmente su volumen de emisiones constituyó uno de los aspectos más importantes del acuerdo, pues ese computo servirá para centrar el objetivo de “cero emisiones”, corrigiendo y ajustando permanentemente

cualquier posible desviación. Euskadi realiza hace tiempo esa medición dentro de su Estrategia de Cambio Climático y ha adaptado su calendario de control a las fechas previstas por el Acuerdo de París.

A través de la Agenda Euskadi Basque Country 2030, el Gobierno Vasco renueva su compromiso, en la línea marcada en la COP de París, para seguir trabajando por la consecución de energías más limpias, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, adaptándose a las consecuencias de cambio climático desde el principio de responsabilidad compartida, promoviendo el transporte sostenible, e impulsando una economía baja en carbono dinamizadora de la innovación, en un desarrollo sostenible y competitivo.

Para ilustrar todo lo expuesto, tomaremos como ejemplo el ODS del Cambio Climático, ODS 13, enunciado como Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

En la Agenda EBC 2030 seleccionamos 5 metas para lograr la cosecucion del Objetivo:

1. Impulsar una economía competitiva baja en carbono.
2. Promover el ahorro y la eficiencia energética.
3. Impulsar la utilización de energías renovables.
4. Potenciar la construcción sostenible, la promoción del ecodiseño y el uso del transporte público.
5. Integrar la perspectiva de adaptación al cambio climático en el proceso de aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial y en los instrumentos de planificación territorial y urbana.

En el caso de este ODS, el compromiso de gobierno que más vinculo tiene corresponde al numero 41, el relativo a impulsar una economía competitiva baja en carbono.

Se identificaron asimismo:

- 1 instrumento de planificación: Estrategia de Cambio Climático-Klima 2050.
- 1 iniciativa legislativa: Proyecto de Ley de Medio Ambiente y Cambio Climático.
- 3 indicadores:
 - ✓ Reducir en un 20% la emisión de gases de efecto invernadero.
 - ✓ Nivel de consumo de CO2 equivalente por Kw/hora.
 - ✓ Índice de calidad del aire.

Apoyándonos en estas metas y el compromiso correspondiente, en el primer descargo de la Agenda Euskadi Basque Country 2030, correspondiente al año 2017, estos son los datos que destacaríamos:

Como actuaciones más significativas:

- Actuación 72: Análisis de Vulnerabilidad de los Municipios Vascos ante el Cambio Climático, con información específica para cada municipio sobre la vulnerabilidad frente a islas de calor, inundaciones, ascenso del nivel del mar y sequía en el sector agrícola.
- Actuación 73: Primer estudio de percepción ciudadana en Euskadi sobre energía y cambio climático.
- Actuación 74: Adhesión de Euskadi a la Comunidad #Porelclima, iniciativa pionera de personas, empresas, organizaciones y administraciones públicas, en la lucha contra el cambio climático, promovida por la Plataforma Española de Acción Climática.
- Actuación 75: Publicación de la “Guía de Acceso a los Datos para los Planes de Acción de Energía Sostenible”, resultado del proyecto europeo Data4Action, en el que participan Ihobe y EVE en colaboración con Udalsarea 21.
- Actuación 76: Encuentro Basque Ecodesign Meeting-BEM2017, organizado por Basque Ecodesign Center, que congrega a cerca de medio millar de profesionales de empresa con responsabilidad en la toma de decisiones estratégicas y con interés en introducir el ecodiseño y la innovación ambiental de producto en las políticas de su organización para obtener ventajas competitivas.

Respecto al instrumento de planificación se realizó la Evaluación Intermedia de la Estrategia de Cambio Climático 2050-Klima 2050.

En 2017 no hubo actividad legislativa reseñable.

Finalmente, respecto a los indicadores de este ODS se reflejan los siguientes valores:

- ✓ Reducir en un 20% la emisión de gases de efecto invernadero: (dato 2016) 90,6 (año base 100=1990).
- ✓ Nivel de consumo de CO2 equivalente por Kw/hora: (dato 2016) 291 gr CO2/kWh.
- ✓ Índice de calidad del aire: (dato 2016) 99,0%.

En resumen, la Agenda 2030 es una hoja de ruta para abordar de manera responsable y eficiente los desafíos sociales, económico y medioambientales, que tiene la sociedad global y la vasca.

A la vez, la Agenda 2030 de NNUU es una invitación a que cada quién se pregunte cómo puede, desde su organización, aportar a lo que a todas luces es un esfuerzo colectivo.

El Gobierno Vasco ha asumido la invitación a trabajar por el bien común.

Eskerrik asko

Sostenibilidad social, económica y ambiental

EMILIANO LÓPEZ ATXURRA

Presidente de Petronor y presidente de Tecnalía

El título de este curso conlleva un universo de análisis complejo, en un escenario prospectivo endiabladamente incierto por el bucle en el que se ha introducido el proyecto europeo tras la crisis financiera estructural del 2008, y por la revolución tecno industrial global en el que nos vemos inmersos. Todo ello en una sociedad internacional en plena mutación, tanto por razones de orden político como económico, tecnológico, cultural y climático.

La incertidumbre está servida. El reto es apasionante y el desafío de gestionar bien la herencia recibida, un desafío.

En este contexto hablar de la Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI nos obliga:

- En primer lugar, a tomar conciencia del deterioro de nuestra musculatura en la geopolítica mundial del presente siglo.
- En segundo lugar, a contemplar la idea fuerza de la Sostenibilidad como un ecosistema de políticas y acciones desde la educación/formación/valores hasta cuestiones como transición energética versus transición urbana. Y transición energética y liderazgo tecnológico versus fortaleza industrial. Todo ello para concluir en algo básico, como es la necesidad de LIDERAZGO POLÍTICO EUROPEO para abordar los desafíos de un mundo que ya no gira sobre nosotros y, sobre todo, de una sociedad en profunda transformación por múltiples razones a las que no me voy a referir por no ser el objeto de mi conferencia.
- En tercer lugar, a considerar que la tecnología toma cuerpo como vector estratégico de la geopolítica del siglo XXI, no en vano Sostenibilidad y Tecnología son dos caras de la misma moneda.
- Y, en cuarto lugar, a tener presente un mundo donde más de 7.000 millones de personas tienen hambre de futuro.

De otro lado, hablar de Sostenibilidad no es hacer un ejercicio teórico de reducción voluntarista de emisiones de CO₂. Hablar de Sostenibilidad supone abordar con rigor el desafío de la reducción de la huella de carbono en toda la cadena de valor industrial y urbana del mundo, y liderar con solidez la política de energía y clima en la comunidad

internacional. Para ello, guste o no, es imprescindible reforzar la gobernanza de la Unión Europea, porque sin esta escala no hay modo de definir y ejecutar políticas sólidas en una estrategia tan sensible como la transición hacia una economía hipocarbónica.

Hay excesivo relato en formato Eurodisney transformando la idea seria de la solidaridad intergeneracional en irresponsabilidad intergeneracional. El mundo avanza y no gira ya a nuestro ritmo. En este contexto –como europeísta convencido, con sensibilidad industrial y responsabilidades en el sector energético– no voy a centrar mi conferencia en parámetros académicos convencionales sino desde una perspectiva más de reflexión.

No voy a inundarles de datos sobre la importancia de la reducción de las emisiones de CO₂ y la relevancia del camino abierto en la COP 21 y sus dificultades. Para ello ya hay abundante literatura académica. Tampoco voy a describir y evaluar la cesta energética global y particularmente la europea, para ello están las excelentes fuentes que ofrece la IEA y la inteligencia analítica de los presentes. A modo de pequeño ejemplo, vean detenidamente el mix energético de Nord Pool, la geografía del carbón tanto en Europa como en el mundo y también la cesta energética del 2050 en las diferentes geografías económicas del mundo. Extraerán conclusiones interesantes, más allá de ese mundo energético en forma de Harry Potter, que algunos están vendiendo y que en el fondo son muñecos al servicio de intereses que emulan a Joker. Ni mucho menos voy entrar en describir y analizar la evolución del acervo comunitario en materia de energía y clima, porque para ello tienen Uds. la oportunidad de escuchar a Daniel Calleja, estudiar el excelente fondo documental de la Unión Europea (a modo de ejemplo y para que no se cansen lean detenidamente la comunicación de la Comisión para acelerar la transición de Europa hacia una economía hipocarbónica, COM, 2016, 500final del 20/07/2016), así como la literatura académica de diferentes *thinks tank* europeos que analizan con rigor la urgente necesidad de la Unión Energética Europea, sus problemas en materia de seguridad energética, las insuficientes medidas para una integración real del mercado energético europeo y la disfuncionalidad de la política común de la energía si no hay bases fiscales armonizadas.

Quiero poner el acento en el ADN del problema que tenemos ante nosotros para responder con eficacia y eficiencia al desafío de la Sostenibilidad. Es real el riesgo del debilitamiento tecno industrial y competitivo de Europa, y nos encontraremos ante una política reaccionaria en nombre de la Sostenibilidad, si no...

- Ponemos la neutralidad tecnológica como eje de la descarbonización.
- Integramos políticas serias en materia tecnológica e industrial en la estrategia de reducción de la huella de carbono, incluida las políticas fiscales.
- Abordamos con rigor la Unión Energética Europea, integrando de una vez por todas esta isla que es la península ibérica en el mercado energético europeo.
- Y contemplamos la política energética en términos globales.

Todo ello para concluir que estamos ante nuevos paradigmas que exigen nuevas regulaciones y nuevas visiones de mercado. Regulaciones y visiones de nuevo cuño que tienen que ser siempre sostenibles. Lo nuevo, con regulaciones o mercados viejos travestidos de nuevos, lleva siempre al precipicio, y en España tenemos algún buen ejemplo, cuando las políticas de renovables en la década pasada convirtieron el producto renovable en producto financiero haciendo caso omiso a la estrategia adecuada. Renovable igual a Tecnología e Industria.

Nuestro desafío es abordar la Sostenibilidad desde parámetros de estrategia tecno industrial y de nuevos modelos de gestión energética. También conlleva reforzar la integración europea a fin de que los europeos tengamos la fortaleza necesaria para que, en la nueva sociedad internacional que está aflorando, el motor del relanzamiento económico conlleve un desarrollo sostenible global y, en consecuencia, las personas tengan sus oportunidades vitales.

Europa no solo es un faro de ciudadanía y civilización. Frente a otros modelos, Europa tiene que ser un aliado tecno industrial para los países que quieren desplegar sus oportunidades vitales en términos de economía productiva sostenible. Nuestra debilidad abre la puerta a la inestabilidad, y esto no es un tema menor para la estabilidad social, porque las cuestiones del clima nos están introduciendo en riesgos hasta ahora inexplorados como son:

- Las guerras y migraciones climáticas en nuestra vecindad.
- Las consecuencias de un mundo que se abre –como el Ártico– y nos obliga a tener una posición común.
- La reducción de emisiones, la política energética y la política industrial –sin una lógica de sostenibilidad socio económica de dimensión europea, en el marco de la competitividad productiva– conllevan riesgos de desertización industrial y exclusión social.
- Y así podrían enumerarse más cuestiones que nos informan de que el reto de la Sostenibilidad implica más Europa.

La Sostenibilidad no es un concepto medioambiental restrictivo, es una visión global del equilibrio sostenible entre desarrollo humano y el hábitat físico en el que se desenvuelve. Se introduce en el corazón de nuestra seguridad, nuestro bienestar y nuestra competitividad.

El liderazgo europeo en materia de Sostenibilidad adolece de problemas de fondo:

- No hay liderazgo sin fortaleza y esta no existe si no disponemos de una política exterior y de seguridad común sólida.
- No habrá liderazgo si no nos dotamos de una gobernanza económica y fiscal mucho más integrada y capaz de situar al euro también como moneda de referencia en las transacciones comerciales internacionales y como moneda refugio.

- No habrá liderazgo si no contamos con capacidad para extraterritorializar nuestra legislación comunitaria. Si no disponemos de capacidad real para sostener en la mesa internacional nuestras posiciones frente a Rusia, China y EE. UU.

Estas son las cuestiones de fondo y por eso necesitamos abordar, en la escala adecuada, los desafíos a superar para dotar así al proyecto europeo de la necesaria fortaleza y eficiencia, y llegar a ser líderes en una economía baja en carbono. Si no hay fortaleza no hay capacidad para hacer cumplir realmente los objetivos de descarbonización y reducción de la huella de carbono. Y pongo dos ejemplos reales. Por un lado, se toma en consideración la huella de carbono de la producción eléctrica de Marruecos que importamos. Y, por otro, al mismo tiempo, se toma en consideración la huella de carbono de la producción de baterías para los coches eléctricos que se producen en China. Y así podría continuar.

Para hablar de Sostenibilidad hay que contemplar con rigor la economía productiva, su competitividad, la política tecnológica, la política industrial, la política fiscal y la política urbana. Sin estos parámetros sólidos cualquier estrategia de sostenibilidad no es más que un power point para satisfacer los egos y, en algunos casos, apenas queda en una transición hacia la insostenibilidad social a medio plazo, lo que conlleva siempre a sangre, sudor y lágrimas.

En este sentido hay que poner el foco en el sentido estratégico de la política europea en materia de Energía y Clima: El renacimiento tecno industrial europeo y la sostenibilidad de su sistema urbano no pueden derivar de facto en un instrumento para la desindustrialización europea o peor, para un nuevo colonialismo, la deslocalización agresiva de la actividad industrial a países en vías de desarrollo, generando dumping medioambiental y laboral. Ni tampoco en un medio para profundizar en los problemas de cohesión social del sistema urbano europeo.

Tecnología, industria, seguridad energética, cohesión del sistema urbano, integración del mercado energético, política exterior, seguridad y defensa común no son términos independientes. Son partes de un todo si queremos abordar con garantías de éxito la Sostenibilidad del siglo XXI para Europa. Y, asimismo, implica eliminar el freno mental de la visión eurocéntrica del mundo; entender el significado de que somos el extremo occidental de Eurasia y con un mar interior como el Mediterráneo que nos une a realidades complejas como la del Norte de África y Oriente Medio.

Debemos tomar conciencia de que hay miles de millones de personas que tienen la ilusión de vivir como nosotros, que quieren formarse y trabajar duramente para lograrlo, y que la revolución tecnológica lo puede hacer posible. En este contexto y considerando la importancia de la climatología para cubrir las necesidades de alimentación de la población humana, la sostenibilidad es una problemática global que conlleva desarrollo económico equilibrado, descarbonización y reducción de la huella de carbono.

Así pues, a riesgo de parecer repetitivo:

- Sostenibilidad y Seguridad van de la mano.
- Sostenibilidad y Transformación tecno industrial van de la mano.
- Sostenibilidad y Cooperación Internacional van de la mano.
- Sostenibilidad y Educación van de la mano.
- Sostenibilidad y oportunidades vitales de las personas van de la mano.
- Sostenibilidad y regeneración democrática van de la mano.
- Y, para los europeos, también es preciso insistir que la Sostenibilidad, el renacimiento tecno industrial y la gobernanza europea van de la mano.

En esta coyuntura, hablar de gobernanza europea exige recuperar el ánimo de la ilusión de la Unión Europea y, como la memoria es corta, en estos tiempos de inmediatez y donde la historia empieza y termina en el ombligo de uno mismo, es bueno recordar que estamos aquí porque algunos supieron entender que en 1945 algo profundo cambió para Europa. Los padres fundadores de la Unión dieron cuerpo a esta experiencia única como es la integración europea. En estos tiempos de olvido, donde el europeísmo es sinónimo de reglamentos, directivas y visiones funcionalistas de la Unión, es necesario recordar a Jean Monnet y más concretamente sus Memorias publicadas en 1976, recuerden bien: 1976. Estas terminaban con un alegato. “Pero pasa el tiempo, y Europa se demora en el camino en el que tanto se ha adentrado ya... No podemos detenernos cuando a nuestro alrededor el mundo entero se halla en movimiento. ¿Habré explicado suficientemente que la Comunidad que hemos creado no es un fin en sí misma? Es una etapa hacia formas de organización del mundo del mañana.”

Incidencia en esa transformación de fechas históricas tan relevantes como 1989 (caída del muro de Berlín y Tian’anmen), 2001 (atentado terrorista a las Torres Gemelas), 2007/2008 (crisis financiera), etc. Todas ellas nos han situado ante una economía mundial diferente a la que habíamos conocido: una sociedad internacional más compleja y una Unión Europea que demanda regenerar su proyecto de gobernanza para cumplir los objetivos de los padres fundadores y lograr que los europeos sigamos teniendo nuestras oportunidades en la nueva sociedad internacional del presente siglo.

De otro lado, la profunda revolución tecnológica en la que estamos inmersos está marcando la agenda del siglo XXI y transformando las bases económicas, políticas, sociales e industriales de la sociedad europea e internacional que conocimos en el siglo XX.

Otro dato, y no menos importante para el tema que nos ocupa, es la decidida apuesta de China por el liderazgo mundial (véase a este respecto el informe de Xi Jinping ante el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista, el 18 de Octubre de 2017) y el riesgo que supone para una Europa débil de la nueva orientación estratégica de EEUU,

impulsada por el presidente Trump, en la medida que está debilitando sobremanera la solidaridad atlántica que marcó el siglo XX.

En el nuevo contexto geopolítico en el que hemos entrado, donde predomina la competitividad por el liderazgo tecnológico, Europa tiene el riesgo de no afrontar sus desafíos y, en consecuencia, de no responder con medidas que nos permitan seguir siendo actores de la historia económica y política mundial. Los síntomas de nuestro debilitamiento afloran cotidianamente y, sin la terapia adecuada con el que vitaminarlo, nuestro proyecto político de integración lleva a empequeñecernos hasta límites preocupantes, amén de aflorar todos los demonios que hicieron de Europa un infierno.

La fortaleza tecno industrial tiene ante sí un evidente riesgo. Y estas son palabras mayores porque supone deteriorar de manera significativa el nivel de bienestar al que estamos acostumbrados. Una estrategia de Sostenibilidad sin estrategia tecno industrial y fiscal es el canto del cisne de Europa en el concierto tecnológico internacional del presente siglo. Una estrategia de Sostenibilidad, sin contemplar los medios que necesita Europa para influir en el concierto económico internacional, es un brindis al sol en la nueva sociedad internacional. Una estrategia de Sostenibilidad, sin políticas activas de control de la huella de carbono de los productos que entran en Europa, es un debilitamiento estructural del sistema industrial europeo. Una estrategia de Sostenibilidad, que no contemple unos precios de la energía competitivos para nuestra industria, es la antesala del desierto industrial. Y así podría continuar.

Es bueno recordar de dónde venimos para saber dónde estamos y valorarlo. Y, sobre todo, para ser capaces de recuperar la visión de una Europa que necesita integrarse con mayor fortaleza para responder al desafío del liderazgo tecno industrial, única fortaleza que nos permite mantener nuestro bienestar y nuestra seguridad.

Por último, quiero reafirmar la importancia de abordar la Sostenibilidad de manera seria y rigurosa porque constato, a la luz de lo que he leído y escuchado de responsables públicos en materia de transición energética y sostenibilidad, unas carencias significativas en los objetivos estratégicos. Y estas carencias graves son del siguiente orden:

- Política Tecnológica: ni una medida seria ni atisbo de que lo haya.
- Política Industrial: ni una media seria ni atisbo de que lo haya.
- Política Fiscal: medidas parche que nada tienen que ver con una medida seria y rigurosa.
- Política Urbana: ni una medida seria.
- Política Exterior: ni una palabra con respecto a Argelia y Marruecos.

Estas y otras cuestiones hacen que Eurodisney, Harry Potter y, detrás, cualquier Joker sean los protagonistas de un futuro riesgo sistémico en 2030. No el cuento de Eurodisney con final feliz.

Sección II

La sostenibilidad social en Europa

<i>Sostenibilidad social en la Europa del siglo XXI</i>	61
AITOR BENGOETXEA ALKORTA	
<i>UEM y desarrollo social sostenible: conectando las propuestas de justicia económica de los ODS con las estructuras político-jurídicas de la gobernanza para el crecimiento integrador</i>	65
AINHOA LASA LÓPEZ	
<i>La Política Urbana Europea y la regeneración urbana en Euskadi. Estudio de los casos prácticos desarrollados en las ciudades vascas en el marco de diferentes iniciativas comunitarias</i>	95
GEANA DE MIRANDA LESCHKO, NEREA ARANBARRI Y ROBERTO SAN SALVADOR DEL VALLE	
<i>La renta básica universal como instrumento que garantiza el cumplimiento del art. 2.1 del PIDESC (Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas)</i>	161
ÁNGEL ELÍAS ORTEGA	

Sostenibilidad social en la Europa del siglo XXI

AITOR BENGOETXEA ALKORTA

Profesor Agregado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (UPV/EHU)

Tuve la oportunidad de participar en el Curso de Verano sobre SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN LA EUROPA DEL SIGLO XXI: ECONÓMICA, AMBIENTAL Y SOCIAL, primero como moderador y después como relator. Me correspondieron ambas facetas en el apartado específico de la sostenibilidad social.

Por ello, las siguientes reflexiones nacen desde esa atalaya, no como ponente de un determinado tema, sino como moderador e hilander de las ponencias de tres eminentes profesores universitarios: Ainhoa Lasa López, jurista, que disertó sobre “UEM y sostenibilidad social: conectando la justicia económica con las estructuras de la gobernanza”; Unai Martín Roncero, sociólogo, cuya ponencia versaba sobre “Demografía, sostenibilidad y retos futuros”; y Angel Elías Ortega, jurista, que intervino en torno a la temática de “La renta básica universal como instrumento que garantiza el cumplimiento del art. 2.1 del PIDESC (Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas”.

El trasfondo político de la cuestión de la sostenibilidad social de la UE se encuentra en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, elaborada en el seno de la ONU. En lo que respecta a cuestiones sociales, los objetivos de desarrollo sostenible llegan a plantear nada menos que *poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo* (objetivo 1), y *reducir la desigualdad en y entre los países* (objetivo 10). Y ello en un contexto en el que los datos nos indican que tanto la pobreza como las desigualdades están aumentando en la UE. Por eso, sobre todo en lo que respecta a la redacción del primer objetivo, su lectura, en contraste con la realidad y las tendencias globales actuales, lleva a recordar aquello de que el papel lo aguanta todo.

En el contexto de la UE, la reflexión sobre su sostenibilidad social no puede soslayar el dato de que los orígenes históricos del proyecto comunitario europeo muestran una nula sensibilidad por la cuestión social. El pionero Tratado de Roma sobre la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1957 no recogía en su contenido ninguna mención a cuestiones sociales, de manera que quedaba meridianamente claro que el objetivo era la unión económica, dejando los aspectos sociales en el marco de las competencias de los Estados miembros, donde habían estado hasta entonces.

La mención que el Tratado de Roma recoge sobre no discriminación por razón de sexo obedece al objetivo de evitar la competencia desleal entre Estados miembros, al proscribir la posibilidad de que el coste laboral femenino sea inferior al masculino, más que a la idea de preservar el derecho social de las mujeres a ser jurídicamente tratadas en igualdad con respecto a los hombres.

Los Tratados de la UE han seguido por esa senda de apuntalar la unión económica, de manera que el *hard law* ha garantizado las cuatro libertades comunitarias imprescindibles para que el mercado común sea una realidad: libertades de circulación de los factores productivos (capital y trabajo), y de los elementos producidos (bienes y servicios).

Así, durante las últimas décadas la dimensión social se ha abierto paso tímidamente, habiendo alcanzado su cota máxima con el reconocimiento de algunos derechos sociales como derechos fundamentales, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que goza, como es sabido, del mismo rango normativo que los Tratados. En ese sentido, cabe destacar los derechos fundamentales de negociación colectiva, de huelga, o a la limitación de la duración máxima del trabajo.

A pesar de ese solemne reconocimiento al máximo nivel normativo, el desarrollo de esos derechos sociales fundamentales genera serias dudas, por ejemplo, cuando observamos la posibilidad de las cláusulas *opt-out*, permitiendo la exclusión voluntaria de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, que en principio parecía garantizar las 48 horas de trabajo semanales como máximo.

Procurando abordar de manera integral los tres vectores de la sostenibilidad que el curso de verano se planteaba, cabe preguntarse si es sostenible una Unión Europea con crecimiento económica y mejora medioambiental, en la que al mismo tiempo crezca la pobreza y la desigualdad social.

Paso a continuación a relatar lo que me pareció más relevante de las intervenciones de las tres personas ponentes.

La profesora **Ainhoa Lasa López** destacó que la dinámica de la UE refleja claramente la supeditación de la sostenibilidad social a la sostenibilidad económica. En el plano jurídico, subrayó que el constitucionalismo social se caracteriza por proteger a las personas, mientras que el derecho de la UE protege al mercado.

Parece haber una idea subyacente, que se basa en la premisa de que el desarrollo económico traerá consigo el bienestar social. Y la profesora expresó que eso no es cierto *per se*. Así, el desarrollo económico puede incrementar la contaminación, o disminuirla. Del mismo modo, puede aumentar la desigualdad social, o reducirla. Esas variables no dependen de la economía, sino de la voluntad política que se refleje en el derecho económico.

Resulta fundamental observar la influencia del neoliberalismo en el desarrollo de la UE. En los años 80 del siglo XX, las ideas que con ahínco defendieron Ronald Reagan y

Margaret Thatcher abogaban por políticas restrictivas del gasto social, debilitar el poder sindical para individualizar las relaciones laborales, y reducir la prestación por desempleo porque desincentiva la búsqueda de trabajo, lo que conllevó una tendencia clara hacia la precarización del empleo y de las condiciones laborales. Se responsabiliza a cada individuo de su empleo y de sus condiciones laborales.

Mucho más cerca en el tiempo, en el año 2016, vemos que en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, entre las 10 prioridades que establece la Comisión europea, no se recoge el objetivo de corregir desigualdades, a pesar de ser uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Tampoco hay ninguna mención a la calidad del empleo, mientras se extiende la realidad de las personas trabajadoras pobres. La UE se expresa hablando de cifras, no de personas. Todo eso lleva al desafecto hacia la UE por parte de su ciudadanía.

La profesora terminó abriendo una puerta a la esperanza, desde el punto de vista de la sostenibilidad social, cuando, realizando una valoración conjunta del derecho y de la política de la UE, subrayó que la UE es un proceso dinámico. Si hay voluntad política para cambiar el rumbo de la actual orientación, se pueden incluir indicadores sociales entre las prioridades de la UE, sin modificar los Tratados. Por ejemplo, se podría establecer un salario mínimo europeo. Es cuestión de voluntad política.

Posteriormente, el profesor **Unai Martín Roncero** abordó la cuestión de la sostenibilidad social de la UE desde el prisma demográfico. Comenzó con la afirmación contundente de que la demografía es un concepto muy amplio, que estudia la vida, y no es una ciencia exacta, sino un instrumento sometido a la utilización política, que permite diversas lecturas en función del objetivo que se pretende. También el actualmente imperante pensamiento neoliberal utiliza la demografía como instrumento para apuntalar su discurso.

El profesor se detuvo en Malthus, magnífico exponente del liberalismo del siglo XIX, que sostenía que el crecimiento aritmético de la disponibilidad de alimentos llevaría a un crecimiento exponencial de la población. En consecuencia, había que controlar el crecimiento de la población. En la misma línea, tras la segunda Guerra Mundial, la corriente del neomaltusianismo proclamaba la necesidad de controlar el crecimiento de la población, porque los recursos son finitos.

Sin embargo, Malthus estaba equivocado. El problema no es el crecimiento de la población, sino la cuestión de la redistribución de la riqueza; la desigualdad social.

En este momento, el crecimiento demográfico mundial se está ralentizando. Ahí no está el problema. Hay que poner el foco en la desigualdad social, porque los datos nos muestran que es el primer factor de mortalidad.

El profesor **Angel Elías Ortega**, por su parte, analizó la sostenibilidad social desde la óptica de los derechos fundamentales. Así, se centró en el Pacto Internacional de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la ONU en 1966. El art. 11.1 del PIDESC reconoce *el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*. Además, añade que *los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho*.

A partir de ahí, el art. 2.1 PIDESC se detiene en la cuestión de la efectividad jurídica de la propia norma internacional, cuando dispone que *cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*.

Para el efectivo cumplimiento de lo previsto en ese art. 2.1 PIDESC, el profesor defendió la Renta Básica Universal (RBU) incondicional. Una Renta Básica para toda la ciudadanía, sin excepciones, que se financie también de manera universal, sobre criterios de progresividad social.

En cualquier caso, no hay que observar la RBU como la panacea contra la desigualdad, sino como un instrumento efectivo para luchar contra ella, en el marco de políticas económicas al servicio de las personas. Se trata de tomar decisiones políticas conscientes, y valientes, en ese sentido.

La RBU como instrumento de reparto justo de la riqueza, para procurar la cohesión social, que redundará en beneficio de toda la sociedad, no sólo en favor de los sectores más necesitados.

Como conclusión final, destacaría que las tres intervenciones, desde aproximaciones distintas, alertaban sobre la problemática de la desigualdad social, derivada de un injusto reparto de la riqueza.

La Unión Europea podría adoptar medidas como el establecimiento de un salario mínimo europeo, que ayudaría notablemente a reducir desigualdades, evitando al mismo tiempo el efecto del *dumping social*.

En definitiva, la UE debería orientar su política hacia la sostenibilidad y justicia sociales, cosa que actualmente no sucede, porque con ello se juega su legitimidad ante la ciudadanía europea, su credibilidad y, probablemente, su futuro.

*UEM y desarrollo social sostenible: Conectando las propuestas de justicia económica de los ODS con las estructuras político-jurídicas de la gobernanza para el crecimiento integrador**

AINHOA LASA LÓPEZ

Profesora de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

1. Introducción: el desarrollo social sostenible en la integración a través de la crisis
2. La concreción de los ODS en los documentos programáticos de las instituciones de la unión: especial referencia a las sinergias ODS-Pilar europeo de derechos sociales
3. La UEM en la fase post-crisis: la viabilidad del desarrollo social sostenible en el marco de la condicionalidad macroeconómica y la estabilidad presupuestaria
4. El trilema ODS (justicia económica y social), PEDS (regulación social indirecta) y gobernanza económica europea (contradicción fiscal restrictiva)

1. INTRODUCCIÓN: EL DESARROLLO SOCIAL SOSTENIBLE EN LA INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LA CRISIS

El dogma de la teoría económico-política de la contradicción fiscal expansiva¹ que ha guiado la integración a través de la crisis en la Unión en la última década, ha generado entre los países de la zona del euro no solo una falta de convergencia económica, sino un incremento de la desigualdad social y de las diferencias territoriales, especialmente en los países del sur y sureste desindustrializado donde la crisis aún persiste². Estos últimos, sujetos al análisis de la sostenibilidad de sus deudas bajo las coordenadas de su reestructuración, han optado por una devaluación interna pro-cíclica basada,

* La presente contribución se enmarca dentro del proyecto de investigación, Estado Económico, Capitalismo financiarizado, Constitución, Gobernanza (DER 2017-84562-P). IP: Gonzalo Maestro Buelga.

1 Alesina, A., Favero, C., Giavazzi, F. *Austerity. When it works and when it doesn't*. Princeton University Press, New Jersey, 2019.

2 DeAngelis, G. "Growing Eurozone inequality and what to do about it", *Social Europe*, 21st November 2018. Disponible en: <https://www.socialeurope.eu/growing-eurozone-inequality-and-what-to-do-about-it>

sustancialmente, en recortes del gasto público como única alternativa posible en el marco de la sostenibilidad sólida para el restablecimiento de los principios rectores de la Gobernanza Económica Europea (GEE)³. Sus efectos, principalmente, la desconexión política y economía, parecen haber situado a la Unión Económica y Monetaria (UEM) en una difícil tesitura que reproduce el conocido trilema de Rodrick: la imposibilidad de conciliar la integración económica y monetaria supranacional con la democracia política y la soberanía nacional⁴. A ello habría que añadir las perspectivas más apocalípticas que cuestionan la supervivencia de la Eurozona en un escenario de nueva recesión ante las más que previsibles perturbaciones simétricas (a nivel nacional) y asimétricas (a escala europea)⁵.

Para tratar de revertir esta situación, destacan una serie de propuestas que basculan desde una flexibilización de las reglas de la ortodoxia fiscal y monetaria de la actual gobernanza económica europea (GEE), que permita generar nuevas dinámicas de estímulos fiscales; a una (re) politización de la UEM adoptando mecanismos de derecho internacional para corregir los efectos de la des-democratización del proyecto de gestión normativa de la crisis del euro sistema. Todos los planteamientos tienen en común la necesaria pervivencia del modelo de gobernanza, pero adecuándolo a nuevas dinámicas de racionalidad social y democrática. Por su parte, las diferencias se centran en el diseño y alcance de los mecanismos para fomentar una UEM sostenible. En el primero de ellos, situaríamos la Declaración Meseberg, adoptada por los Jefes de Gobierno de Alemania y Francia en junio de 2018. Como ejes centrales de la propuesta: la creación de un presupuesto para la zona del euro, la conversión del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en un Fondo Monetario Europeo, y un Fondo Europeo de Estabilización del Desempleo para crisis económicas graves sin transferencias⁶. La segunda de las reflexiones también aboga por el desarrollo de nuevas políticas y funciones de las instituciones de la UEM apostando por la inversión “ecológica” pública basada en un nuevo acuerdo para la recuperación de la cohesión social⁷. La tercera de las propuestas, incluiría un

3 European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe – Euro Memo Group. *Prospects for a popular political economy in Europe* – EuroMemorandum 2019. Disponible en: http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2019.pdf, pp. 17-19.

4 Rodrik, D. *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial*. Bosch, Barcelona, 2012. Snell, J. The trilemma of European Economic and Monetary integration, and its consequences. *European Law Journal* 22 (2), 2016, pp. 164-171.

5 Priewe, J. “Could Europe face the next recession?”, *Social Europe*, 19th March 2019. Disponible en: <https://www.socialeurope.eu/the-next-recession>

6 Meseberg Declaration. Renewing Europe’s promises of security and prosperity, 19 de Junio de 2018. Disponible en: <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806>, pp. 4-7.

7 Democracy in Europe Movement 2025 (DiEM25). *European New Deal. A comprehensive economic & social policy framework for Europe’s stabilisation, sustainable recovery & democratisation*. 2017. Disponible en: <https://diem25.org/wp-content/uploads/2017/03/European-New-Deal-Complete-Policy-Paper.pdf>.

nuevo Tratado internacional para la democratización de la GEE (T-Dem), a través de una Asamblea Europea de composición híbrida y un euro-presupuesto gestionado por la misma⁸. Por el momento, las dos últimas tesis no han entrado a formar parte de la agenda política europea. Por otro lado, si consideramos la Cumbre del Euro de diciembre de 2018, la Declaración de Meseberg, la menos ambiciosa de las propuestas, quedó cercenada a su mínima expresión. Las tesis de la Liga Hanseática salieron reforzadas tanto por la eliminación en el acuerdo final de cualquier referencia a la estabilización, desactivando la propuesta de política contra cíclica del fondo de reaseguro de desempleo, como por la incardinación del presupuesto para el euro dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP)⁹.

Las profundas diferencias entre las políticas macroeconómicas ordoliberales (que defienden la Liga Hanseática, Alemania y algunos países del Grupo Visegrado), renuentes a cualquier reforma que amenace la responsabilidad nacional o el principio de no rescate, y las políticas económicas proclives a reducir los desequilibrios macroeconómicos (Italia, España, Francia, Grecia, Portugal, Chipre y Malta) marcarán, sin duda, la Europa de la novena legislatura, donde la Agenda 2030 de las Naciones Unidas¹⁰ dirigida al desarrollo sostenible, incluyendo la sostenibilidad social, económica y ambiental, debe convertirse en un elemento central del debate. No sólo porque sus 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) pueden constituirse como soporte legitimador para una redefinición de la hegemonía de los mecanismos de consolidación del mercado único y sus prerrogativas, sino sobre todo porque su implementación puede ser una de las variables clave para impulsar un proceso que, actualmente, se debate entre la integración de geometría variable, solo el mercado o la galvanización de la Europa política.

Para ello, y como eje principal de la presente reflexión es necesario clarificar si la Agenda puede constituirse como un mero insumo con capacidad de proyección en las decisiones políticas adoptadas en el marco de la UEM, con la consiguiente merma de su potencial renovador al constituirse como criterio hermenéutico y no prescriptivo; o, por el contrario, si los ODS pueden colegir con el cuadro de indicadores sociales empleado en el Semestre Europeo (SE) para prevenir y corregir, equilibrando los ODS con las reglas fiscales y macroeconómicas en una relación simétrica, los negativos efectos sociales de las políticas presupuestarias y fiscales hasta el momento sujetas a la disciplina de la deuda y la acomodación de las políticas monetarias. A tal fin, analizaremos, en primer lugar, la infiltración de los ODS en los documentos políticos de la Unión para valorar su grado de alcance y concreción como objetivos autónomos con eficacia directa

8 Hennette, S., Piketty, Th., Sacriste, G., Vauchez, A. Draft Treaty on the democratization of the Governance of the Euro Area (T-Dem). Harvard University Press, Cambridge, London, 2019, pp. 66-86.

9 Declaración de la Reunión de la Cumbre del Euro, de 14 de diciembre de 2018. Documento disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/37612/14-eurosummit-statement-es.pdf>.

10 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Disponible en: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

o como objetivos condicionados de eficacia diferida a su mayor o menor compatibilidad con las estructuras de la GEE. En este punto, adquiere especial relevancia las sinergias de los ODS adscritos al desarrollo social sostenible con el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS)¹¹. El Pilar tiene como objetivo situar a la dimensión social europea como vector del crecimiento, la convergencia y la competitividad en la zona del euro. Para su cumplimiento, como ha puesto de manifiesto la Comisión Europea, coligen los derechos y principios del Pilar con los ODS 1, 3, 8 y 10.

En segundo lugar, valoraremos la UEM en su fase post-crisis que ha sido interpretada por la doctrina como un punto de inflexión en el proyecto de integración al desplazar la centralidad del Derecho de la Unión (DUE) como soporte legitimador de la autonomía del orden europeo, por la centralidad externalizada de textos internacionales ajenos a los mecanismos decisorios y los modos de producción supranacionales, cuestionando la vigencia del método comunitario. Su estudio nos permitirá dilucidar si esta externalización de la gobernanza tiene efectos negativos para la implementación de los ODS, con relación al crecimiento integrador o si la prevalencia del factor exógeno para la viabilidad de la UEM resulta superfluo para la cuestión que nos ocupa. Finalmente, cuestionaremos los espacios reales y posibles del desarrollo social sostenible declinado en el contexto de la GEE.

2. LA CONCRECIÓN DE LOS ODS EN LOS DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS DE LA INSTITUCIONES DE LA UNIÓN: ESPECIAL REFERENCIA A LAS SINERGIAS ODS-PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

La adopción de la Agenda 2030 en septiembre de 2015, y los 17 ODS en torno a los que se vertebran representaron un cambio significativo con relación a la aproximación a la pobreza y su eliminación. A diferencia de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) que los precedieron, la elaboración de los ODS estuvo marcada por un enfoque transversal que transcendía la valoración de la pobreza desde la perspectiva reductiva del crecimiento económico, basado en una mejora de la competitividad de las capacidades productivas de los países en vías de desarrollo, como fuente generadora de la mejora de las condiciones de vida. La naturaleza unidireccional de los ODM y su configuración tecnocrática, impedían valorar la naturaleza poliédrica de la desigualdad asociada a un sub-desarrollo no solo económico, sino también de género, político, social y cultural. Por el contrario, el desarrollo sostenible adscrito a las dinámicas económica, ambiental y

11 Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea. Pilar Europeo de Derechos Sociales, 2017, pp. 1-24. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf

social sitúa en el centro de la agenda política los problemas de un modelo de crecimiento que genera desigualdades no solo Norte-Sur, sino también Norte-Norte, y, por ello, la dimensión del desarrollo deviene global y no parcialmente sectorial, en tanto dirigida a los países emergentes o en vías de desarrollo¹². La problemática del desarrollo y su sostenibilidad multidimensional permite así adoptar otras metodologías distintas de la medición de la desigualdad social, económica y ambiental que trascienden la ratio cuantitativa para centrarse en la gestión política de la sostenibilidad. Esta reconceptualización ofrece un análisis diferente en cuanto a las técnicas de medición, que ahora devienen cualitativas, y las tipologías de las políticas. Cuestión distinta es que la naturaleza programática de la Agenda requiera para su implementación de la voluntad de las fuerzas políticas y gobiernos de turno de los 193 Estados firmantes del documento, aspecto este que determinará el mayor o menor grado de realización de los ambiciosos objetivos que la integran.

En el caso de la UE, la Agenda de Desarrollo Sostenible (ADS) ha tenido respuesta a través de la Agenda Política de la Comisión Juncker¹³ (periodo 2015-2019) que implementa los ODS en base a una estrategia transversal articulada en torno a 10 prioridades, tal y como informara la Comisión en su Comunicación de 2016¹⁴. De tal forma que la ADS se integra en el marco político de la Unión a través de las prioridades y las políticas europeas que se reorientan a los ODS. Del conjunto de ellas, nos centraremos en la prioridad 5. Una Unión Económica y Monetaria más justa y más profunda. El motivo es doble: por una parte, porque esta prioridad entronca con la visión global de la Agenda donde el desarrollo sostenible se circunscribe también a los países del norte, vindicando una lucha contra la pobreza que, en las últimas décadas, ha dejado sentir sus efectos en el continente europeo, y, en particular, en los países del sur de la Eurozona. Como señalara Jean-Claude Juncker, los programas de apoyo y reformas estructurales han estado condicionados por su evaluación restricta a la estabilidad presupuestaria, en detrimento de los impactos sociales que generan. Las palabras del otrora Presidente de la Comisión no podían ser más ilustrativas de los profundos y devastadores efectos de los memorandos de entendimiento y la jerarquía incondicionada de la ortodoxia monetaria y fiscal que los acompañaron. En 2014, finalizada la fase de gestión de la crisis de la zona del euro, el balance en términos de pobreza y desempleo en la Unión se saldaba con un resultado de 25 millones de personas desempleadas y 122 millones de personas en

12 Fukuda-Parr, S. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. *Gender & Development*, 24 (1), 2016, pp. 43-52.

13 Juncker, J-C. Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea. Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Estrasburgo, 15 de julio de 2014, pp. 2-30.

14 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción Europea para la sostenibilidad. Estrasburgo, 22.11.2016, COM (2016) 739 final, pp. 8-14.

riesgo de pobreza y exclusión social. Estas cifras han ido experimentado un significativo descenso, cuantitativamente hablando, de acuerdo con las estadísticas de Eurostat. En 2017, había 112,8 millones de ciudadanos y ciudadanas en situación de pobreza de ingresos, recursos materiales o en hogares con una intensidad de trabajo baja¹⁵. Por su parte, en Junio de 2019, son 15,6 millones los parados y paradas para el conjunto de la Unión, 12,3 millones en la zona del euro¹⁶. A pesar de la notable mejoría, esta ciudadanía en su conjunto formaría parte de un hipotético vigésimo noveno Estado miembro (EM), el más poblado de la Unión, y, con un denominador común, la desconexión de la economía y la política de la realidad social desigual.

Por otra parte, porque la UEM representa el marco desde el que calibrar las posibilidades de reorientación de un modelo económico y financiero que ha convulsionado las estructuras de los órdenes constitucionales tradicionales. En lo que al principio estructural del Estado de derecho o *rule of law* atañe, a través de una tupida red de mecanismos de naturaleza internacional que, al margen del DUE, aunque compartiendo con este sus fundamentos materiales de legitimación, convergencia y competitividad, se infiltran en los ordenamientos nacionales a través de técnicas de derecho blando, véase las recomendaciones del Semestre Europeo (SE), pero con un alcance cuasi normativo y mayor que los instrumentos tradicionales de técnica legislativa, y con arreglo a unos procedimientos y modos de producción ajenos a la lógica legislativa parlamentaria y más propios de la incontrolable retórica jurídica de la emergencia y la excepcionalidad que la acompaña.

Respecto al Estado democrático, la sucesión de instituciones y foros que escapan al control de los parlamentos nacionales (y del propio PE), máxima expresión del pluralismo político, circunscriben el debate mayoría-minorías a un escenario político ilusorio donde se apela a la confianza legítimamente otorgada por la ciudadanía nacional al gobierno de turno que la externaliza a instancias donde, huelga decir, no existe ningún mecanismo de control jurídico y político. La externalización de la democracia trasladando la gestión de los asuntos públicos a otros espacios de toma de decisiones (Eurogrupo, Banco Central Europeo (BCE), SE, Fondo Monetario Internacional, Cumbre del Euro) buscando la opacidad y privacidad, conduce al factor democrático a un estado de descomposición como si fuera posible separar sus elementos generando una especie de democracia multinivel, la inspirada en el parlamentarismo racionalizado en los órdenes internos, la caracterizada por la tecnocracia en los espacios supranacionales e internacionales. Con relación al Estado social, forma de Estado determinante de la

15 Eurostat. People at risk of poverty or social exclusion statistics. Data up to 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Number_of_people_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion

16 Eurostat. Unemployment statistics. Data up to June 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics

normatividad de los textos fundamentales de la segunda postguerra y la integración del conflicto propia de la dialéctica de la reproducción social, su esterilización en la praxis legislativa nacional es consustancial al desplazamiento de las bases materiales teorizadas por el conflicto capital-trabajo y su sustitución por el autogobierno del mercado o GEE y sus correlatos¹⁷.

Siguiendo este doble orden de consideraciones, la interiorización por la GEE de los ODS conduce a plantearnos si estamos ante un nuevo escenario que posibilita la recomposición de relaciones política-economía o si, por el contrario, los ODS se circunscriben a los ámbitos del desarrollo social, económico y ambiental determinados por las propias estructuras de la gobernanza. Por lo pronto, y a tenor de la citada Comunicación de 2016, la prioridad 5 tiene en el PEDS a su máxima expresión. En particular, se señala cómo los asuntos relacionados con el ODS 8 son preferentes para la Unión, y que “a fin de fomentar la convergencia del mercado laboral y social al alza, especialmente dentro de la zona del euro, el pilar ayudará a alcanzar los ODS 1, 3 y 10” (página 12). De modo que la creación de empleo de calidad, la eliminación de la pobreza, la garantía del bienestar y la aproximación de los niveles de renta per cápita entre las economías del euro sistema representan el conjunto de objetivos comunes entre ambos documentos. Para valorar su recíproca convergencia es oportuno contextualizar la ADS en el marco del Pilar con carácter general, para descender, a continuación, a los veinte principios de actuación contemplados dentro de los tres ámbitos en los que se incardina el PEDS.

En primer lugar, el Pilar se orienta a la zona del euro. Esto significa que tiene que tener en cuenta las bases en torno a las que se articula la UEM. Por una parte, en materia de política económica está debe ser llevada a cabo conforme al modelo de economía abierta y de libre competencia (artículo 120 del Tratado de Funcionamiento de la Unión/TFUE), y los principios de la estabilidad de precios, finanzas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable (artículo 119.3 del TFUE). Por otra parte, con relación a la política monetaria el instrumento fundamental para su realización aparece recogido en el artículo 126 del TFUE, que establece como ámbito competencial europeo la disciplina presupuestaria. El desarrollo de los principios de estabilidad presupuestaria se establece a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) reforzado por los paquetes de seis¹⁸

17 García Herrera. M. A. Estado social y Estado Económico. *Jueces para la Democracia*, núm. 93, 2018, pp. 51-66. Maestro Buelga. G. El Estado social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional. *Revista de Derecho Político*, núm. 100, pp. 783-794.

18 Dirigidas a reforzar la gobernanza económica de la UE y la zona del euro. Cuatro se centran en cuestiones presupuestarias y la reforma del PEC. Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/1-L 306/7. Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y

y dos medidas legislativas¹⁹ que sirven, a su vez, de complemento a la política monetaria. Ambas dimensiones, económica y monetaria, determinan los espacios de realización de los derechos y principios del Pilar. Desde esta perspectiva, el dispositivo social del Pilar interactúa con la UEM como una demanda funcional a esta, y no como una necesidad específica y autónoma. Su integración dentro de los márgenes de la integración negativa (GEE), bajo el mantra de la convergencia sostenible con los criterios de la sostenibilidad macroeconómica y la estabilidad presupuestaria acordados en el SE, impide configurar lo social a nivel europeo como un espacio desvinculado de los requerimientos del vínculo económico²⁰.

En segundo lugar, el Pilar toma como base y complementa al conjunto de normas sociales existentes en el orden jurídico europeo, interiorizando los objetivos y competencias en el ámbito social contemplados en el derecho primario de la Unión (Tratado de la Unión Europea (TUE), TFUE y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)), tal como los interpreta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), fundamentalmente,

coordinación de las políticas económicas. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/12-L 306/24. Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/33-L 306/40. Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/41-L 306/47. Las otras dos afectan al proceso de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Reglamento (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/8-L 306/11. Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/25-L 306/32. Las modificaciones introducidas implican que la vertiente preventiva y correctora no hace sólo referencia a los desequilibrios fiscales (deuda pública y déficit público), sino también a los desequilibrios macroeconómicos globales. Los EEMM están sometidos a un escrutinio más angosto basado en un marcador de indicadores macroeconómicos (deuda pública y privada, desarrollo de los mercados y los activos financieros). Al mismo tiempo, se produce un fortalecimiento de la vigilancia en los supuestos de desequilibrios fiscales o macroeconómicos excesivos a través de sanciones, y el establecimiento de un nuevo procedimiento de desequilibrio excesivo en el marco de vigilancia económica de la UE.

19 Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. Diario Oficial de la Unión Europea, 27.5.2013. L 140/11-L 140/23. Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. Diario Oficial de la Unión Europea, 27.5.2013. L 140/1-L 140/10. Sendas normativas se dirigen a fortalecer la coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los EEMM de la zona del euro. La garantía de la disciplina presupuestaria, dado el mayor nivel de interdependencia y exposición a los efectos indirectos de las decisiones fiscales adoptadas por los países del euro, enfatiza la tesis de los fallos de los Estados (falta de disciplina fiscal y competitividad económica) y su consiguiente responsabilidad de los déficits del euro sistema.

20 Garben, S. The European Pillar of Social Rights: effectively addressing displacement? *European Constitutional Law Review*, (14)1, 2018, pp. 210-230.

mediante directivas. Esto significa que no hay ninguna novedad en lo referente a la integración social europea, limitándose a reproducir el acervo social de la Unión. A ello habría que añadir la ausencia de referencia alguna a la ADS, a pesar de que su promulgación se produce en 2017, esto es, dos años después de la adopción de la Agenda. No obstante, puede contraargumentarse que en el Pilar europeo sí se ha implementado el desarrollo sostenible, si bien, “de manera compatible con el DUE y las obligaciones que de él derivan”, parafraseando lo dispuesto en el considerando 10 de la Declaración de la Agenda (página 7). Así, la noción de desarrollo sostenible se significa en el Preámbulo del Pilar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3 del TUE, que lo hace gravitar en base a «un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente». De tal forma que, el «carácter integrado e indivisible» de las tres dimensiones del desarrollo sostenible se conjuga en el Pilar a través de la divisibilidad de lo social, económico y ambiental con una clara prevalencia de la segunda de las dimensiones, crecimiento económico basado en el principio rector de la estabilidad de precios (jerarquía de la ortodoxia monetaria); y una dimensión social subalterna a la economía de mercado y su *alter ego*, la competitividad. Las políticas sociales y de empleo se sustancian, de esta manera, en una regulación social indirecta funcional que las conecta con el sistema de garantías del mercado interior, la libre competencia y las libertades económicas fundamentales. Los objetivos establecidos en el artículo 3.3 del TUE tienen un condicionamiento fundamental, se deben de realizar mediante el mercado interior y la UEM, así como de las previsiones del «Protocolo (nº 27) sobre mercado interior y competencia». El artículo 3.3 debe de ponerse en contacto con las disposiciones que reproducen las políticas definidas en el artículo 119 del TFUE, reafirmando la reconducción del modelo a la «economía de mercado y de libre competencia». Los medios vinculados a los principios del mercado y de la UEM condicionan el alcance del objetivo de desarrollo social sostenible en la Unión. Los objetivos sociales que se contemplan sólo pueden materializarse a través de su subordinación a las exigencias del mercado²¹.

En tercer lugar, el Pilar se centra en el binomio regulación indirecta - garantías sociales en torno a tres ámbitos de actuación: Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo (pp. 10-12)²²; Condiciones de trabajo justas (pp. 13-17)²³; y Protección e

21 Garben, S. The constitutional (im) balance between the Market and the Social in the European Union. *European Constitutional Law Review*, 13 (1), 2017, pp. 23-61.

22 «Incluye el desarrollo de capacidades y aprendizaje permanente, así como apoyo activo al empleo, aumentar las oportunidades de empleo, facilitar la transición entre distintos estatus y mejorar la empleabilidad de las personas». Comisión Europea. Hoja informativa. Preguntas y respuestas sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, 2016, p. 3. Disponible en: file:///C:/Users/ainho_000/Downloads/MEMO-16-545_ES.pdf.

23 Consiste en «un equilibrio adecuado y estable de derechos y obligaciones entre trabajadores y empleadores, así como entre flexibilidad y seguridad, que facilite la creación de empleo, la contratación y la movilidad a lo largo del tiempo». Comisión Europea. Hoja informativa, op.cit., p. 3.

inclusión social (pp. 18-22)²⁴. A su vez, los tres espacios incluyen un conjunto de 20 principios y derechos de pretendido alcance social. Conviene advertir que, aunque el propio texto utiliza la nomenclatura de derechos sociales, la alternancia a lo largo del texto del término «principios», característico de las normas de contenido, junto con la afirmación de que la vinculación jurídica de los derechos y principios que en él se reconocen está condicionada a la adopción de medidas legislativas en el nivel adecuado (p.8), implica que los contenidos sociales del Pilar carecen de contenido normativo. En todo caso, se trata de una característica que comparten con los ODS.

En otro orden de consideraciones, es el momento de valorar las intersecciones de los principios del Pilar con los ODS 1, 3, 8 y 10²⁵. Considerando el primero de los objetivos de la Agenda, poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, y los cinco objetivos asociados que lo complementan, podemos establecer las siguientes confluencias con el tercero de los capítulos del Pilar: los principios 11 (asistencia y apoyo a los niños) y 13 (prestaciones por desempleo) convergen con los ODS para erradicar la pobreza extrema medida en términos de pobreza monetaria (1.1) y reducir a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños que viven en la pobreza en todas sus dimensiones (1.2). Los principios 12 (protección social), 13 (prestaciones por desempleo), 16 (sanidad), 17 (inclusión de las personas con discapacidad), 18 (cuidados de larga duración) y 20 (acceso a los servicios esenciales), con el ODS 1.3 que apela a poner en práctica sistemas y medidas adecuadas para una protección social inclusiva, incluidos niveles mínimos, que logre una amplia cobertura de los pobres y vulnerables. Los principios 14 (renta mínima), 15 (pensiones y prestaciones de vejez), y 19 (vivienda y asistencia para las personas sin hogar), con el ODS 1.4 que busca garantizar el acceso a servicios básicos y financieros y a otros bienes. El ODS 3, garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, encuentra acomodo principal en algunos de los vectores del Capítulo III del Pilar que acabamos de describir. Especialmente, los principios 11, 12, 16 y 20.

Por su parte, el ODS 8, promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, se implementa en los Capítulos I y II del Pilar. En particular, en el primero: en los principios 1.02b) (educación, formación y aprendizaje permanente), 1.03 (igualdad salarial entre hombres

24 Basada en «una protección social adecuada y sostenible y acceso a servicios esenciales de calidad como la puericultura, la asistencia sanitaria y la atención a enfermos crónicos o personas dependientes, que permita una vida digna y la protección contra los riesgos, de modo que cada persona participe plenamente en el empleo y, de modo más amplio, en la sociedad». *Ibíd*em, p. 3.

25 Es oportuno clarificar que no todos los objetivos complementarios que incluyen cada uno de los ODS señalados tendrán acomodo en el PEDS por dos motivos principales: en primer lugar, su radio de actuación se circunscribe, como hemos señalado, a la zona del euro, por tanto, el alcance del Pilar es sectorial. En segundo lugar, y como consecuencia directa, la dimensión social del Pilar se articula teniendo en cuenta las características inherentes a las estructuras de la Gobernanza que son las que definen propiamente el espacio de la integración positiva o social en el marco de la Eurozona. Estas especificidades matizan la dimensión poliédrica y global de los ODS para acomodarla a las características propias del sistema del euro.

y mujeres, igualdad de oportunidades en relación con el empleo, con especial referencia al fomento de grupos infrarrepresentados) y 1.04b) (apoyo activo para el empleo juvenil) que sea alinean con el ODS 8.5. En el segundo de los capítulos, los principios 05a) (trato justo y equitativo en materia de condiciones laborales), 05b) (promoción de formas innovadoras de trabajo que garanticen condiciones de trabajo de calidad, y fomento del espíritu empresarial y el trabajo por cuenta propia, facilitando, además la movilidad profesional), 06 (salarios justos), 07 (información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido) con el ODS 8.3; y los principios 9 (equilibrio entre vida profesional y vida privada), y 10 (entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado) con el ODS 8.8. El ODS 10, reducir las desigualdades dentro de los países y entre unos países y otros, se refleja en el Capítulo I, principios 02a y b) (igualdad de trato y oportunidades en el acceso al mercado laboral, en las condiciones de trabajo y empleo, en la progresión de la carrera, y en la retribución para un trabajo de igual valor) sintónicos con los ODS 10.3 y 10.4; y el principio 03 (igualdad de oportunidades en relación con el empleo, la protección social, la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición del público) con los ODS 10.2 y 10.4.

Paralelamente, desde la puesta en funcionamiento del PEDS se han adoptado iniciativas legislativas y acciones propositivas concretas para su aplicación en las políticas de la Unión. En particular:

La Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018 que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios²⁶. Su finalidad es hacer frente a prácticas desleales o colusorias y promover el principio salario igual a trabajo igual considerando el papel esencial desempeñado por el desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transfronterizos. Lo sustancial de la Directiva es la sustitución del país de origen por el del EM de acogida en la determinación de la normativa aplicable a los trabajadores dependientes de operadores económicos establecidos en un EM que, sin crear una ulterior sede jurídica y operativa en otro país de la Unión, proporcionan servicios en el territorio de un EM con su propio personal que es desplazado a este último de forma transitoria. Empero, la condicionalidad del disfrute de las condiciones laborales del país de acogida a que la duración del desplazamiento temporal supere los doce meses, resulta contradictorio con la referencia al principio de igualdad de trato contemplado por el artículo 3.1 de la Directiva modificada, como base de la legislación laboral aplicable a los trabajadores transfronterizos²⁷. Esta Directiva se integra en el Capítulo I, principio nº 03. Igualdad de oportunidades, que implementa el ODS 8.

La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas

²⁶ Diario Oficial de la Unión Europea de 28 de junio de 2018, L 173/16 - 173/24.

²⁷ Lasa López, A. Configurando el modelo social de la Europa post-Brexit: perspectivas y acciones en curso. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 60, 2019, pp. 275-283.

de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004²⁸. El proyecto de Reglamento modificador se basa en una serie de ámbitos básicos para un proceso de modernización en la coordinación de los sistemas de la seguridad social que responda a la realidad social y económica de los países miembros²⁹. La proposición, pese a las modificaciones o revisiones que plantea, continúa apostando por un estatus de ciudadanía como forma de movilidad inmediatamente funcional a instancias productivas. Esta propuesta se integraría en el Capítulo II, principio 05b) movilidad profesional que converge con el ODS 8.

La propuesta de Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia³⁰ pone el acento en la necesidad de adecuación de los regímenes de protección social nacionales a nuevas formas de trabajo flexible generadas por la globalización y la tecnología en los mercados de trabajo internos. Básicamente, garantizar un acceso simétrico a la protección social entre trabajadores convencionales y trabajadores no convencionales y por cuenta propia. No obstante, el uso de un mecanismo de tipo propositivo carente de vinculación jurídica alguna tiene varias implicaciones: en primer lugar, que no se persiga una armonización comunitaria de ciertas prestaciones de la seguridad social (prestaciones por desempleo, pensiones, rentas mínimas); en segundo lugar, que se excluyan del ámbito de aplicación de la recomendación, entre otros, el nivel de protección proporcionado que se deja a la discreción de los Estados miembros (EEMM), lo que agrava el principio de solidaridad básica y no evita potenciales abusos en las relaciones laborales atípicas; y, en tercer lugar, que no se garantice con carácter obligatorio, dentro del concepto de cobertura formal, las prestaciones por desempleo para los trabajadores por cuenta propia³¹. La iniciativa pone en práctica los principios n.º. 5, 12, 13, 15 y 16 del Pilar que conectan con los ODS 1, 3 y 8.

La Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo³². Su finalidad es modernizar el marco jurídico vigente considerando la brecha laboral y salarial de género, así como la brecha de género en materia de pensiones. Para ello, introduce mecanismos como el permiso de paternidad y un novísimo permiso para cuidadores, amplía el derecho a solicitar fórmulas de trabajo flexible y refuerza el permiso parental. La Directiva reafirma los principios 2 y 9 del Pilar vinculados con los ODS 8 y 10.

28 Estrasburgo, 13 de diciembre de 2016. COM (2016) 815 final.

29 Lasa López, A. *Configurando el modelo social...*, op.cit., pp. 284-288.

30 Estrasburgo, 13.3.2018 COM (2018) 132 final.

31 Monereo Pérez, J.L., "Pilar Europeo de Derechos sociales y sistemas de seguridad social", *Lex Social, Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 2, 2018, p. 280.

32 Diario Oficial de la Unión Europea. 12.7.2019, L 188/79 – L 188/93.

La Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea. La finalidad es garantizar un marco de condiciones laborales mejorado que dote de mayor transparencia al mercado de trabajo sin menoscabar la competitividad empresarial, y que permita alcanzar un equilibrio entre flexibilidad y seguridad. El alcance de la directiva se sitúa dentro de las coordenadas de la armonización preventiva, mínimos necesarios, para la mejora de la productividad laboral, evitar la competencia desleal entre empresas con la consiguiente carrera a la baja de estándares laborales, y, profundizar en el binomio flexibilidad-seguridad (flexiguridad) incentivando la competitividad del factor trabajo para incrementar, a su vez, la competitividad empresarial. Para ello, se ofrecen a los trabajadores mejoras mínimas en la información acerca de sus condiciones de contratación. Esta iniciativa aplica los principios 5 y 7 del Pilar adscritos al ODS 8.

Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344³³. Pretende dar cumplimiento a una triada de objetivos, tal y como se adelanta en su Exposición de Motivos: «a) mejorar la accesibilidad a la información de las personas y los empleadores sobre sus derechos y obligaciones en estas esferas; b) reforzar la cooperación entre autoridades en la aplicación transfronteriza de la legislación de la Unión en estos ámbitos, incluida la facilitación de las inspecciones conjuntas; y c) proporcionar mediación y facilitar las soluciones en casos de diferencias entre autoridades nacionales y de perturbaciones del mercado laboral transfronterizo, tales como las reestructuraciones de empresas que afectan a varios EEMM». Sin embargo, el análisis del conjunto del dispositivo reconduce las funciones reales de la Autoridad Laboral Europea (ALE) a recomendar, asesorar y facilitar a las personas y a las empresas móviles información sobre la normativa de movilidad laboral intracomunitaria, sin que sus recomendaciones o medidas sean vinculantes al carecer de poder ejecutivo con autoridad punitiva directa³⁴. Resultan de aplicación los principios n.º 1 y 4 del PEDS vinculados al ODS 8.

La panoplia de acciones descritas refleja las propias limitaciones y carencias del PEDS para configurar una dimensión social sostenible independiente de las variables endógenas a la economía social de mercado abierta y de libre competencia. La regulación de mínimos a través del recurso a las Directivas posibilita una dimensión social minimalista donde la integración positiva se articula en torno a los espacios residuales y compatibles con las dinámicas de la GEE para impulsar el crecimiento económico y la estabilidad de precios, únicos objetivos de las políticas económicas y monetarias declinadas por el dispositivo de

33 Diario Oficial de la Unión Europea. 11.7.2019, L 186/21 – L 186/56.

34 Cremers, J., *Towards a European Labour Authority Mandate, Main Tasks and Open Questions*. Friedrich-Ebert-Stiftung, FES office Brussels, 2018, pp. 13-14.

derecho originario y derivado reforzado durante la gestión de la crisis por la normativa internacional de la emergencia. Se sitúan dentro de las coordenadas de la armonización preventiva o de aquellos mínimos necesarios para la mejora de la productividad laboral y la prevención de las divergencias competitivas. Paralelamente, los Reglamentos, introducen fórmulas de *soft law* como la coordinación de las políticas sociales o el método abierto de coordinación que son insuficientes para equilibrar los márgenes de actuación en el ámbito social impidiendo la construcción de un modelo social europeo incondicionado. Todo ello es sintomático de la sistemática del Pilar que contempla una integración social compatible, que no sostenible, en relación a su implementación legislativa, con la centralidad del mercado único y sus coordenadas, convergencia nominal y competitividad. Paradigma de esta consideración es la proyección del Pilar y sus principios sociales en el SE de coordinación de las políticas económicas y fiscales. El análisis de los resultados en materia social y de empleo sobre la base de un nuevo cuadro de indicadores sociales, lejos de situar los objetivos sociales en pie de igualdad con aquellos económicos, refleja la prioridad de estos últimos en el centro del ciclo anual de gobernanza económica, como veremos con más detalle en el Capítulo IV.

Finalmente, el conjunto de derechos y principios sociales del Pilar europeo envuelven una noción de ciudadanía vinculada a un sistema jurídico normativo individualista o de individualización de las relaciones laborales y de las dinámicas de la protección e inclusión social. En las primeras, porque el acento no se pone tanto en los términos de los derechos e intensidad de la protección dispensada, sino sobre todo en la potenciación de factores de producción con capacidad de gestión de las transiciones en el mercado laboral, imbuyendo la, en teoría aséptica, noción de «personas» en la no tan inocua categorización del espíritu empresarial. En las segundas, porque su interiorización dentro de los postulados del SE los arrastra a una distrofia de sus capacidades sociales tradicionalmente consustanciales a la corrección de la desigualdad estructural, al reconducirse a la necesidad de mantener la competitividad del euro sistema³⁵.

3. LA UEM EN LA FASE POST-CRISIS: LA VIABILIDAD DEL DESARROLLO SOCIAL SOSTENIBLE EN EL MARCO DE LA CONDICIONALIDAD MACROECONÓMICA Y LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Durante el periodo 2010-2014, las instituciones de la Unión y los países de la Eurozona emprendieron un proceso sin precedentes en la historia del proyecto de integración, para preservar, «a toda costa», la constitución material del euro sistema.

³⁵ Gubboni, S. L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali. *Politica del diritto*, (49) 4, 2018, pp. 557-578.

Podemos resumir las principales características de esta gestión por excepción a la integración a través del derecho en base a:

- a) una específica noción de solidaridad definida como sostenibilidad sólida para justificar los programas de asistencia financiera a través del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)³⁶, del instrumento de Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF)³⁷ y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)³⁸, que revisten la forma de préstamos o líneas de crédito para dotar de liquidez a los EEMM en una situación de crisis de deuda soberana bajo el estricto cumplimiento de dos condiciones: que la crisis amenace la estabilidad del euro sistema, y que los Estados deudores reembolsen los préstamos a los acreedores. Para ello, estos últimos deben cumplir con los contenidos de los denominados memorando de entendimiento que prescriben las medidas de consolidación fiscal para reducir la deuda pública y las reformas económicas estructurales a implementar. Los programas de reforma siguen una estricta cronología, siendo verificado su cumplimiento en intervalos regulares que supeditan la continuidad de la recepción de la ayuda. Su naturaleza temporal enfatiza el objetivo limitado de tales mecanismos de apoyo, ayudar a países con dificultades temporales para conseguir empréstitos en los mercados financieros debido a sus niveles de deuda, con la finalidad de que sus finanzas públicas retornen a unos niveles sostenibles. La sostenibilidad en el marco de la GEE no se declina en términos de solidaridad de una unión de transferencias, sino en una condicionalidad a corto y largo plazo que garantice la observancia de las condiciones de sostenibilidad macroeconómica y macro financiera, esto es, de comprometerse con la solidez de los principios rectores que rigen la GEE. Además, la sostenibilidad de la deuda bajo las coordenadas de su reestructuración conduce a una devaluación interna pro-cíclica como única opción posible y

36 Reglamento (UE) no 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera. Diario Oficial de la Unión Europea, de 12.5.2010, L 118/1-L118/4.

37 Acuerdo Marco entre los Estados miembros de la zona euro y la sociedad de Facilidad Europea de Estabilización Financiera (EFSF por sus siglas en inglés). Boletín Oficial del Estado, núm. 164, 11 de julio de 2011, pp. 76137-76158.

38 Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia. 11 de julio de 2011. Documento disponible en: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_es.pdf. Se trata de una institución financiera sujeta al derecho internacional que sustituiría, en junio de 2013, al MEEF y al FEEF, manteniendo las estrictas limitaciones en lo que se refiere a las condiciones de obtención de los préstamos que exigen ajustes macroeconómicos y una rigurosa sostenibilidad de la deuda pública.

disponible dentro de los programas de ajuste para restablecer los precios estables y las finanzas públicas sólidas³⁹.

- b) la desconexión política-economía y su sustitución por la teoría económico-política de la contradicción fiscal expansiva cuyo dogma sería: en tiempos de crisis, las políticas fiscales restrictivas (reducción del gasto público o de impuestos) pueden tener un efecto expansivo. El principal exponente de esta propuesta, aplicada en los programas de rescate de Grecia o Portugal, entre otros, de la denominada Escuela de Bocconi es el economista Alberto Alesina. Grosso modo, su teoría de la austeridad expansiva sostiene que la contracción fiscal óptima durante una recesión debería basarse en recortes del gasto en lugar de aumentar los impuestos porque conducen a una permanente estabilización del presupuesto, tienen costes más bajos en términos de pérdida de producción, y no todos los ajustes del gasto implican una desaceleración⁴⁰. Precisamente, la disociación apuntada representa la esencia de uno de los mecanismos más cuestionados para la gestión de la crisis, el SE⁴¹, creado en 2010 para reducir los desequilibrios macroeconómicos reforzando la coordinación de las políticas económicas de los EEMM a través de procesos de coordinación de tipo blando (recomendaciones específicas que elabora la Comisión analizados los planes de reforma presupuestaria, macroeconómica y estructural presentados formalmente por cada país, que carecen formalmente de carácter vinculante); y mecanismos de tipo *hard* de vigilancia. En la práctica, las recomendaciones han generado un nivel de cumplimiento mayor al trascender la naturaleza de las orientaciones generales para las políticas económicas de los EEMM y de la Unión contempladas por el artículo 121 del TFUE. Su contenido detallado conduce a los países miembros del euro sistema con desequilibrios macroeconómicos excesivos a una situación de vulnerabilidad tal que acentúa la obligatoriedad del cumplimiento de las recomendaciones. Este cariz permite el ejercicio de funciones cuasi normativas a un organismo ajeno a cualquier control político y jurisdiccional a escala supranacional y nacional, materializando la tensión GEE-democracia⁴².
- c) La prevalencia del racionalismo económico del peligro moral, esto es, del dilema del riesgo compartido ya sea macro o microeconómico en materia de integración

39 Liebert, U. 'TINA' revisited: why alternative narratives of the eurozone crisis matter. En: Iglesias, Rogriguez, P., Triandafyllidou, A., Gropas, R. (eds.). *After the financial crisis. Shifting legal, economic and political paradigms*. Palgrave Macmillan, London, 2016, pp. 308-309.

40 *Ibidem*, p. 308.

41 Consejo Europeo, 17 de junio de 2010. Conclusiones. Documento disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/115349.pdf, p. 5.

42 Costamagna, F. Industrial Relations and Labour Law in the EU Economic Governance mechanisms: the cases of Italy and Germany. En: Hien, J., Joerges, Chr. (eds.). *Responses of European economic cultures to Europe's crisis politics: the example of German-Italian discrepancies*. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, 2018, p. 183.

financiera. La hostilidad alemana y de la Liga Hanseática ha centrado todos los esfuerzos en reforzar los procesos de mercado a través de la Unión Bancaria y la Unión del Mercado de Capitales, frenando cualquier avance en esta materia. En un contexto donde los EEMM no pueden emplear ajustes en los tipos de cambio para amortiguar los riesgos económicos derivados del comercio exterior y los flujos del capital, se insiste en la soflama de las políticas fiscales restrictivas y las políticas deflacionarias del mercado laboral para reducir los costes y flexibilizar los mercados de trabajo generando unas condiciones de austeridad disfuncionales concretadas en la falta de recuperación económica e incremento de la productividad en los mercados de trabajo del sur de Europa⁴³.

Estas características, política macroeconómica de la zona euro basada en la salvaguarda de las condiciones de sanidad del sistema en concurrencia con las orientaciones de las reformas estructurales sociales y de empleo al nivel microeconómico, se han mantenido en los distintos documentos, informes y declaraciones generados en la fase post-crisis de la UEM. En el informe de los 5 Presidentes de la Comisión Europea, de la Cumbre del Euro, del Eurogrupo, del BCE y del Parlamento Europeo (PE), presentado en junio de 2015⁴⁴, donde, en un escenario de tres etapas, se ponía en valor la dimensión del euro como proyecto político y económico que, por ende, tal y como señalara el propio documento, debía dejar paso a una base estructural duradera, justa y con legitimidad democrática para el futuro. Organizado en torno a cuatro pilares⁴⁵, en ningún momento se hablaba de la

43 Liebert, U. 'TINA' revisited... op.cit., p. 309.

44 Informe disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf.

45 **1. Hacia la Unión económica-Convergencia, prosperidad y cohesión social** (pp. 7-11 del Informe), donde se contemplaban como acciones: la creación de un sistema de autoridades de competitividad para la zona del euro, formado por la Comisión y organismos nacionales de competitividad, estas últimas como entidades independientes, pero sujetas a control y encargadas de realizar un seguimiento de las políticas y resultados en materia de competitividad para impedir las divergencias económicas y aumentar la adhesión a las reformas necesarias a nivel nacional; ampliar las funciones del procedimiento de desequilibrio macroeconómico contemplado por el Reglamento (UE) nº 1176/2011, más allá de la detección de desequilibrios, permitiendo su uso para fomentar la realización de reformas estructurales y supervisar sus avances a través del SE no solo en los países donde se detecten desequilibrios excesivos, sino también en aquellos que acumulen superávits de la balanza por cuenta corriente amplios y sostenidos en caso de que se deriven de una demanda interna insuficiente o de un bajo potencial de crecimiento; y formalizar el proceso de convergencia adoptando normas comunes rigurosas definidas en el derecho derivado de la Unión, y centradas principalmente en mercados de trabajo (flexibilidad), la competitividad, el entorno empresarial, administraciones públicas y determinados aspectos de política fiscal (base imponible sobre el impuesto de sociedades). **2. Hacia la Unión Económico Financiera-Financiación integrada para una economía integrada** (pp. 12-14). Entre las propuestas para culminar la Unión Bancaria, y reiterando algunas de las ya acordadas en el Consejo Europeo celebrado los días 13 y 14 de diciembre de 2012: el establecimiento de un mecanismo de apoyo para el Fondo Único de Resolución (FUR) destinado a garantizar la aplicación efectiva de las herramientas de resolución como último recurso (garantizar los activos o pasivos de la institución en resolución; hacer préstamos o comprar activos de la entidad bajo resolución), pero no a recapitalizar a las entidades bancarias en riesgo. La creación de un Sistema de Garantía de Depósitos Europeos (SGDE).

necesidad de cambiar el dispositivo de los tratados relativo a la UEM, sino de remozarlo incorporando en sucesivas etapas nuevos mecanismos dudosamente realizables en cuanto a los medios señalados para su puesta en práctica. Sirva como ejemplo la referencia realizada al Reglamento relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y su ampliación de funciones fomentado reformas incluso en aquellos países que presenten superávits. Esta función es difícilmente viable si se mantiene en vigor el Pacto Fiscal que se suscribió en 2012⁴⁶, dado que impide una política fiscal contra-cíclica coordinada que hace que, precisamente, el impulso fiscal de aquellos países que tienen un mayor espacio fiscal sea insuficiente. Pacto fiscal que no solo sigue en vigor, sino que incluso el propio informe prevé incorporar al orden jurídico europeo.

En mayo de 2017, la Comisión hacía público el Documento de reflexión sobre la profundización de la GEE (COM (2017) 291), que venía a materializar la transición de la primera etapa del Informe de los 5 Presidentes («Profundizar actuando» (del 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2017) a la segunda («Completar la UEM»), que aspiraba a ser más ambiciosa con relación al avance en la profundización de la UEM. Desde esta óptica, en el marco de la GEE se proponía la creación de una función de estabilización macroeconómica para la zona del euro, pero dentro de las coordenadas trazadas por la legislación de la emergencia, esto es, supeditada a condiciones estrictas que no den lugar a transferencias permanentes o a minimizar el riesgo moral. Entre las vías debatidas, la creación de una capacidad presupuestaria con dos ámbitos principales: la protección de la inversión pública frente a la recesión económica, y un régimen de seguro de desempleo en caso de aumento súbito de este. Con relación a la financiación de esta función, se contemplaba la utilización de mecanismos ya existentes como el MEDE sin duplicar su función de mecanismo de gestión de la crisis, el presupuesto de la UE, o la creación de un presupuesto específico para la zona del euro que fuera más allá de la administración

Con relación a la financiación integrada, la puesta en marcha de la unión de los mercados de capitales pareja a la creación de un supervisor único europeo de los mercados de capitales para garantizar una mayor diversificación de las fuentes de financiación, protección contra perturbaciones sistémicas en el sector financiero y fortalecimiento de la distribución del riesgo con el sector privado. **3. Hacia la Unión Presupuestaria-Un marco integrado de políticas presupuestarias sólidas e integradas** (pp. 15-17), a través de la creación de un Consejo Fiscal Consultivo (para coordinar y complementar a los Consejos fiscales nacionales creados en el contexto de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los EEMM); y el reconocimiento de una función común de estabilización presupuestaria para mejorar la amortiguación de las grandes perturbaciones macroeconómicas. **4. Responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional** (pp. 18-20). Como propuestas: fortalecer la supervisión parlamentaria supranacional y nacional en el marco del SE; integrar mecanismos intergubernamentales (Pacto presupuestario, Pacto por el Euro Plus, Acuerdo Intergubernamental sobre el FUR) o mecanismos donde los procesos decisorios sean de naturaleza extra-supranacional (MEDE) en el marco jurídico de la UE; y crear un futuro Tesoro para la zona del euro que permita adoptar decisiones políticas colectivamente.

⁴⁶ También conocido como Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/medial/20384/st00tscg26-es-12.pdf>.

de la crisis para garantizar objetivos más amplios que abarquen tanto la convergencia real como la estabilización (pp. 26-27). En definitiva, medidas que repiten la estructura del modelo descrito buscando la consolidación del compromiso de la sostenibilidad condicionada, la re-regulación de los sistemas de protección social y los mercados de trabajo nacionales, y la restricta ligazón entre principios rectores y marco financiero plurianual (MFP) para el acceso a los fondos, esto es, ayuda para la autoayuda.

En junio de 2018, el eje franco-alemán (Macron y Merkel) presentaba la Declaración Meseberg⁴⁷, donde uno de los vectores centrales era reforzar la UEM ante futuras crisis. La Declaración no añadía ninguna novedad al Informe de los 5 Presidentes y al Documento de reflexión comentados. Al contrario, se reiteraban en ella algunas de las formulaciones más ambiciosas. En particular, la incorporación del MEDE al engranaje legislativo de la GEE, preservando las características claves de su gobernanza, principalmente la condicionalidad del análisis de sostenibilidad de la deuda. Su conversión en una especie de Fondo Monetario Europeo vendría a caracterizarlo, tal y como adelantara la Comisión, como una línea de crédito de naturaleza precautoria, esto es, incluyendo la condicionalidad. De modo que el apoyo a la estabilidad podría utilizarse en caso de riesgo de escasez de liquidez cuando los miembros del MEDE corrieran el riesgo de enfrentarse a una pérdida gradual de acceso al mercado, sin la necesidad de un programa de ajuste completo. La Declaración también proponía establecer un presupuesto con la finalidad de promover la competitividad, la convergencia y la estabilización de la zona euro, a partir de 2021. Las decisiones sobre la financiación, añadía, deben tener en cuenta las negociaciones sobre el próximo MFP. Los recursos provendrían tanto de las contribuciones nacionales como de la asignación de los ingresos fiscales y de los recursos europeos. El presupuesto de la zona euro se definiría sobre una base plurianual, y su objetivo sería la competitividad y la convergencia que se lograría mediante la inversión en innovación y capital humano que podría financiar nuevas inversiones y sustituir el gasto nacional. Asimismo, también se contemplaba el examen de la cuestión de un Fondo Europeo de Estabilización del Desempleo, para el caso de crisis económicas graves, pero, de nuevo, sin transferencias⁴⁸.

El grueso de las propuestas se sometió a discusión en la Cumbre del Euro de 14 de diciembre de 2018 (EURO 503/18. Eurosummit 3 TSGC 10)⁴⁹. El resultado final se resume en una dilución de las aspiraciones más ambiciosas de la Declaración. En primer lugar, porque se mantiene el dilema de los peligros morales materializado en torno al principio de no compartir riesgos hasta que estos no se reduzcan sustancialmente. La supresión de instrumentos de estabilización, en sintonía con las demandas de los hanseáticos, reproduce la jerarquía de los principios rectores de la convergencia nominal

47 Vid. Supra nota 7.

48 Ibídem, pp. 4-7.

49 Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/37612/14-eurosummit-statement-es.pdf>.

y la competitividad, que se consolidan. Aunque sí se contempla la modificación del Tratado del MEDE para su incorporación a la UEM con las matizaciones apuntadas (interdicción de una unión de transferencias). En segundo lugar, el presupuesto de la eurozona no será un fondo adicional, sino parte del presupuesto de la Unión. Será el Consejo Europeo quien determine el tamaño global del nuevo mecanismo presupuestario dentro del próximo MFP, lo que implicará que quede sujeto al derecho de veto de los países que no pertenecen a la Eurozona. Por último, desaparece toda mención a la propuesta de un fondo de seguro de desempleo, prevaleciendo el enfoque de la ortodoxia monetarista.

De manera tangencial a los textos analizados, la doctrina europea ha planteado una serie de propuestas para la renovación de la UEM en clave de sostenibilidad del sistema. En este contexto estaría el planteamiento de una GEE de círculos concéntricos basado en el enfoque de clubes que refleja la tesis de una Unión de geometría variable («quienes quieren hacer más, hacen más») trasladándola a la Eurozona. A grandes rasgos, podemos resumir la propuesta como sigue. Los países de la Eurozona que desean mantener y construir un grado de integración que vaya más allá de la integración económica básica podrían avanzar hacia este objetivo compartido pero, limitando la evolución a un número determinado de clubes para evitar desviaciones que puedan degenerar en la protección de particularidades internas. Además de esta limitación numérica, el acuerdo de los clubes debe basarse en las bases comunes jurídicas e institucionales que rigen el orden jurídico europeo. Así, el hipotético club del euro debería contar, como mínimo, con el apoyo de instituciones específicas tales como el Consejo, la Comisión, el BCE y el MEDE.

En paralelo, la dinámica de clubes estaría respaldada por un sistema judicial común que mantendría la coherencia de las decisiones jurídicas adoptadas en el marco de los distintos clubes. La base de la UE y de los clubes sería, por lo tanto, la aplicabilidad de un sistema jurídico único⁵⁰. Como contrapartida, los países socios del club del euro podrían optar por una exclusión voluntaria, bien en los supuestos de cuestiones de gran envergadura para los que prefieran aplicar sus propias políticas; bien para evitar un hipotético escenario de gestión por excepción similar al adoptado para la configuración de la UEM. Esta opción de desconexión voluntaria de la UEM implicaría, por ejemplo, que los países con un exceso de deuda pudieran mutualizar parte de la misma a cambio de un acuerdo consistente en su salida automática del euro sistema, evitando la creación de nuevos riesgos morales. La salida controlada de la Eurozona propiciada por el nuevo acuerdo sustituiría el actual sistema de sanciones por incumplimiento que contempla el PEC, garantizando mayor adhesión al cumplimiento de los objetivos, dado que el EM sabe que puede abandonar el acuerdo con una distribución de riesgos más equilibrada

50 Demertzis, M., Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Wieser, Th., Wolff, G. “One size does not fit all: European integration by differentiation”, *Policy Brief*, núm. 3. 2018, pp. 7-8.

que en el contexto de una salida sin control⁵¹. No obstante, nada se dice en la propuesta de un nuevo acuerdo de la proyección de una dimensión social en una UEM de geometría variable. Si bien, en sintonía con el planteamiento descrito todo parece indicar que la integración positiva estaría incardinada a los mismos parámetros que se contemplan para el club de la Eurozona. De forma tal que el avance de la dimensión social supranacional dependería de acuerdos intergubernamentales con un funcionamiento parejo a la filosofía que rige el mecanismo de cooperación reforzada.

Otros planteamientos más ambiciosos en su alcance y contenidos son los contemplados en las propuestas de un Nuevo Acuerdo para Europa (New Deal for Europe), y un acuerdo internacional para la democratización del euro o T-Dem. La primera de ellas se articula por el movimiento democrático paneuropeo transfronterizo, Democracy in Europe Movement 2025 (DiEM25). Como características principales de la propuesta: una re-politización del sistema bancario consistente en una regulación desde la óptica de la publicación de los préstamos, y estabilizadores automáticos nacionales como los Programas Antipobreza, Vivienda y Trabajo Garantizado⁵². El proyecto apuesta por una Europa política alejada de las tesis de las múltiples velocidades o de geometría variable consideradas como eufemismos que escenifican una integración colapsada, cada vez más ilegítima e irrelevante. Plantea un programa de conjunto que no se circunscribe a los países de la Eurozona, sino que engloba al conjunto de miembros de la Unión. Desde esta óptica, se situaría en el más ambicioso de los escenarios del Libro Blanco de 2017, el quinto, “Hacer mucho más conjuntamente”, aunque partiendo de una estrategia que, a largo plazo, desembocaría en la ruptura del actual modelo jurídico político europeo (páginas 25, 87 y 88). El nuevo acuerdo se estructura en torno a cuatro principios y seis objetivos que los implementan. Siguiendo las coordenadas del gobierno del mercado, combinando las lógicas pre (abastecimiento de bienes básicos: trabajo remunerado, nutrición, vivienda, transporte, energía) y re-distributivas (convertir la «riqueza ociosa» en inversión ecológica, compartir los beneficios del capital) (página 10 del acuerdo), con la gestión macroeconómica de la Eurozona desde los parámetros de la recuperación de la soberanía y el control de la gestión por los parlamentos nacionales.

Considerando el enfoque del planteamiento, por lo que respecta a la realización del desarrollo social sostenible, el Nuevo Acuerdo para Europa circunscribe el grueso de lo social a su dinamización por los derechos internos. De hecho, la propuesta del Programa de Trabajo Garantizado y su implementación por los gobiernos nacionales, con especial atención al ámbito local (páginas 16-17, y 76-77 del acuerdo), circunscribe la dimensión social a una visión más pareja a la opción de una Unión solo basada en

51 Ritzen, J. A sustainable Eurozone with exit options⁹. En: Ritzen, J. (ed.). *A second chance for Europe. Economic, Political and Legal Perspectives of the European Union*, Springer Editorial Publishing, New York, 2017, pp. 188-217.

52 Vid. Supra nota 8, pp. 1-101.

el mercado único, aunque se justifique esta descentralización para evitar tensiones en los sistemas de protección social nacionales. Una lectura pareja a la defendida por los países que demandan un endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones asistenciales por nacionales procedentes de otros EEMM para frenar el llamado turismo social. Precisamente, esta lógica dual, hacer más conjuntamente, pero con la apostilla de la exclusión de las políticas de empleo de esta base común de coordinación panaeuropea de políticas económicas y monetarias (avance hacia un gobierno de la economía), favorece la divergencia competitiva entre países miembros acrecentada por las brechas de productividad norte-sur. Contextualizar las políticas de empleo pre-distributivas, garantía de empleo por el sector público, y posterior transvase al sector privado en épocas de bonanza económica, sin, al mismo tiempo, garantizar en los programas de reforma del SE la adopción de mecanismos de prevención y corrección de las brechas de PIB, junto con la introducción de metodologías cualitativas de seguimiento del impacto social de las condiciones de convergencia nominal, hace depender el grueso del Programa de Trabajo Garantizado del buen funcionamiento de las coordenadas macro-económicas y macro-financieras, por más que se proyecten estímulos fiscales de inversión.

La segunda de las propuestas, un T-Dem⁵³ para la Eurozona, se vincula al euro sistema, y por ello, al escenario de una Europa de múltiples velocidades, de forma tal que la aproximación al déficit democrático se individualiza al subsumirse en las dinámicas de la UEM. Esta perspectiva restricta es consustancial al recurso al derecho internacional, en vez de al propio DUE. Para fundamentar la tesis de la creación extra-muros del DUE de un gobierno del euro se parte, precisamente, del diseño institucional de la gobernanza del euro durante la gestión de su crisis imbricada en torno a un conjunto normativo que, en gran parte, se sitúa fuera de los Tratados. El problema, se argumenta, es la necesidad de instrumentos para la formación de políticas comunes de armonización social y fiscal y para el impulso de la inversión pública que necesita la ciudadanía europea. Y como instrumento central para su consecución, emerge la nueva Asamblea Parlamentaria de la Eurozona⁵⁴. De composición mixta, representantes de los Parlamentos nacionales (cuatro quintos) y del PE (un quinto), comparte funciones con el Eurogrupo (legislativas y de control político). De entre todas las competencias que corresponden a la Asamblea con relación a la convergencia y la coordinación de las políticas económica y presupuestaria, destaca la relativa al presupuesto de la Eurozona que ya contemplaba tanto el documento de reflexión de la Comisión como la Declaración Meseberg. Especialmente, esta última, dado que el europresupuesto en el T-Dem recupera el objetivo de la estabilización eliminado en el acuerdo del Eurogrupo de diciembre de 2018. Concretamente, de acuerdo con el artículo 14.1 del Tratado: «El presupuesto de la zona del euro tendrá por

53 Vid. *Supra* nota 8, pp. 66-86.

54 Sacriste, G., Vauchez, A. The Euro-ization of Europe: the extra-mural rise of the government of the Euro and the redefinition of the European project. En: Hennette, S., Piketty, Th., Sacriste, G., Vauchez, A. *How to democratize Europe*. Harvard University Press, Cambridge, London. 2019, pp. 37-38.

objeto fomentar el crecimiento sostenible, el empleo, la cohesión social y una mayor convergencia de las políticas económicas y fiscales dentro de la zona del euro». Sin embargo, esta disposición debe interpretarse en sintonía con el resto del articulado del Tratado que precisa, en varias ocasiones, el mantenimiento de la GEE adscrita al método comunitario, y, por ello, del modelo jurídico político de la UEM de los Tratados. Esto significa no solo mantener los estándares de saneamiento presupuestario y rigidez monetaria sino, sobre todo, seguir vinculando los ámbitos de realización de lo social a las mismas estructuras de un sistema que constriñe al mínimo de su potencial dinamizador a una dimensión social supranacional acorde con la ambiciosa sostenibilidad social que proclaman los ODS. Por lo tanto, ni los programas políticos ni las teorizaciones doctrinales que suceden a la GEE renovada permiten superar las limitaciones descritas.

4. EL TRILEMA ODS (JUSTICIA ECONÓMICA Y SOCIAL), PEDS (REGULACIÓN SOCIAL INDIRECTA) Y GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA (CONTRADICCIÓN FISCAL RESTRICTIVA)

Conviene advertir que los ODS, desde su adopción, han tenido una proyección general a escala europea. En este sentido, en la Comunicación de la Comisión de 2016 analizada se anunció un seguimiento periódico y detallado de la ADS en el contexto de la UE a partir de 2017, así como el desarrollo de un marco de indicadores de referencia a tal efecto. Este conjunto de indicadores fue perfilado en 2017⁵⁵ y utilizado para elaborar el primer informe de seguimiento de los ODS en la Unión por Eurostat ese mismo año⁵⁶. Desde entonces, y en los sucesivos informes⁵⁷, se constatan avances en algunos de los ODS que conforman la presente reflexión, ODS 1, 3 y 8, mientras persisten las dificultades en otros, como el ODS 10. Estos mismos ODS trasladados al lenguaje imbricado del cálculo económico y la disciplina monetaria que impregna al Pilar y contextualizados en el marco del SE, tienen un grado de realización similar. Los motivos principales serían que, a pesar de los importantes condicionantes que acompañan a los países que forman parte de la UEM, el proyecto europeo en su conjunto se adhiere al principio estructural del mercado y la competitividad, donde el crecimiento económico se presenta como el criterio de medición único y preferente frente a la necesidad de indicadores establecidos

55 Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators>

56 Informe disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8461633/KS-04-17-780-EN-N.pdf/f7694981-6190-46fb-99d6-d092ce04083f>.

57 Desarrollo Sostenible en la Unión Europea. Informe de seguimiento de los avances hacia los ODS en el contexto de la UE de 18.09.2018: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9237449/KS-01-18-656-EN-N.pdf/f2b2a096b-3bd6-4939-8ef3-11cfc14b9329>. Y, de 28.06.2019: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9940483/KS-02-19-165-EN-N.pdf/f1965d8f5-4532-49f9-98ca-5334b0652820>.

con arreglo a un procedimiento multidimensional e inclusivo basado en las propuestas realizadas por organizaciones de la sociedad civil e investigadores con experiencia en el ámbito de las metodologías cualitativas del desarrollo sostenible. Además, el cuadro de indicadores de los ODS «europeizados» debería basarse en un sistema de control y evaluación capaz de valorar el grado de cumplimiento en base a indicadores cualitativos. Esto es, si la calidad de las políticas sociales y de empleo se manifiesta en una reducción cualitativa de la pobreza y las desigualdades, en vez de en una reducción cuantitativa pero acompañada de nuevas dimensiones de desigualdad estructural. En otras palabras, los efectos negativos de las políticas económicas, sociales y de empleo y su capacidad de reducción en las múltiples dinámicas que acompañan la desigualdad, y no de simple contención a corto plazo. Esta evaluación global, además, debería condicionar tanto los procesos de toma de decisiones, como la adopción de legislación para garantizar una transformación real de las políticas y normativas de la Unión.

Estas mismas consideraciones son extrapolables al ámbito del SE, donde algunos de los indicadores de desarrollo sostenible a escala europea se alinean con el marco de indicadores sociales introducidos, por primera vez, en el ciclo anual de gobernanza económica de 2018⁵⁸ para impulsar la dimensión social del SE. Siguiendo la sistemática de los tres ámbitos del Pilar, el marco social se distribuye en tres dimensiones⁵⁹: 1. Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo. Se incluyen en este ámbito cinco áreas con sus respectivos indicadores: 01. Educación, formación y aprendizaje permanente. Como indicadores: abandonos prematuros de la educación y la formación. Participación de los adultos en el aprendizaje. Bajo rendimiento en la educación. Nivel de estudios terciarios (universitarios), grupo de edad 30-34 años. 02. Igualdad de género en el mercado laboral. Los indicadores serían: Brecha de género en el empleo. Brecha de género en el empleo a tiempo parcial. Brecha salarial entre hombres y mujeres sin ajustar (se tienen en cuenta variables como el sexo, la edad o el nivel de estudios). 03. Desigualdad y movilidad ascendente. Indicadores: Desigualdad de ingresos. Variación del rendimiento explicado por la situación socioeconómica de los y las estudiantes. 04. Condiciones de vida y pobreza. Indicadores: Tasa de riesgo de pobreza o de exclusión social (ARPE). Tasa de riesgo de pobreza (AROP). Tasa de privación material grave (SMD). Personas que viven en un hogar con una intensidad de trabajo muy baja. Privación severa de vivienda (% de propietarios con hipoteca o préstamo). Privación grave de vivienda (% de inquilinos con alquiler a precio de mercado). 05. Juventud. Indicador: Jóvenes sin empleo ni formación, grupo de edad de 15 a 24 años.

La segunda dimensión, Mercados de trabajo dinámicos y condiciones laborales justas, comprende las siguientes áreas e indicadores: 06. Estructura de la fuerza de trabajo.

58 Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018 [COM (2017) 690 final]. Comunicación sobre la evaluación de los progresos realizados en las reformas estructurales y la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, así como de los resultados de los análisis exhaustivos [COM (2018) 120)].

59 <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/explorer?primarychart=worldmap>

Indicadores: Tasa de empleo. Tasa de desempleo. Tasa de actividad. Tasa de desempleo juvenil. 07. Dinámica del mercado laboral. Indicadores: Medidas de activación-participantes en las políticas del mercado laboral por cada 100 personas que desean trabajar (total). Empleo en el trabajo actual por duración (de 0 a 11 meses). Empleo en el trabajo actual por duración (de 12 a 23 meses). Empleo en el trabajo actual por duración (de 24 a 59 meses). Empleo en el trabajo actual por duración (60 meses o más). Tasas de transición de contratos temporales a contratos fijos (media de 3 años). 08. Ingresos, incluidos los relacionados con el empleo. Indicadores. Ingreso disponible bruto real no ajustado de los hogares per cápita: Índice 2008=100. Ingresos netos de un trabajador soltero a tiempo completo sin hijos que gana un salario medio (niveles de Paridad de Poder Adquisitivo (EPA), media trienal)*. Ingresos netos de un trabajador soltero a tiempo completo sin hijos que gana un salario medio (cambio porcentual en moneda nacional y en términos reales, media de tres años)*. Tasa de riesgo de pobreza en el trabajo.

La tercera de las dimensiones, Ayuda Pública/Protección social e Inclusión, establece como áreas e indicadores: 09. Impacto de las políticas públicas en la reducción de la pobreza. Indicadores. Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza. Gasto de las administraciones públicas en protección social. Gasto de las administraciones públicas en sanidad. Gasto de las administraciones públicas en educación. Tasa agregada de sustitución de las pensiones. 10. Atención a la primera infancia. Indicadores: Niños menores de 3 años en guarderías formales. 11. Sanidad. Indicadores: Necesidad insatisfecha auto-declarada de atención médica. Años de vida saludable a la edad de 65 años (hombres). Años de vida saludable a los 65 años (mujeres). Desembolsos extras (individuales) en salud. 12. Acceso digital. Indicadores: Conocimientos digitales (% de personas con conocimientos digitales básicos o superiores). Dimensión de conectividad del Índice de Economía Digital y Sociedad (DESI).

Considerando las áreas e indicadores descritos podría llegarse a la conclusión de su amplia cobertura de distintas variables con relación a la dimensión social de la zona del euro. Especialmente en la segunda de las dimensiones, donde los indicadores relativos a la dinámica del mercado de trabajo y los ingresos contemplan desde la estabilidad en el empleo, la transición de las tipologías contractuales atípicas a las estándares o tradicionales, hasta la pobreza en el trabajo. Sin embargo, esta ambición de proyección de indicadores sociales en los programas de reforma de los miembros de la UEM tiene un alcance generalista que cuantifica en su valoración los efectos e impactos de la estabilidad macroeconómica y la estabilidad presupuestaria. Tomemos como ejemplo en el área de igualdad en el mercado laboral el indicador de la brecha salarial entre hombres y mujeres sin ajustar. Nótese como esta medición excluye variables como el estado civil, número de hijos, la existencia en el hogar de personas con diversidad funcional física o psíquica, si se trata de un trabajador/a autónomo/a o por cuenta ajena, la duración de la jornada laboral o el tamaño de la empresa. La cuestión no es baladí. Si vinculamos este

indicador con el que mide la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social, más conocido como AROPE por sus siglas en inglés, entendiéndose por tal aquellos hogares con ingresos inferiores al 60% de la media nacional, el resultado será una reducción cuantitativa del número de trabajadoras pobres que oculta el porcentaje real de la feminización de la pobreza. Concretamente, la pobreza no se mide individualmente, sino por unidad familiar, lo que significa que trabajadoras con salarios bajos no se considerarán pobres si los ingresos de su pareja permiten a la unidad familiar escapar de la pobreza por superar la ratio porcentual del sesenta por ciento⁶⁰. Obviando, de esta manera, como la brecha salarial obedece a otras variables vinculadas a cuestiones que van más allá de las de índole socioeconómica para abarcar las complejidades de la histórica desigualdad estructural de género en la génesis y evolución de la estrategia de acumulación del capital.

Por otro lado, si valoramos el grueso de indicadores que aglutinan el área de mercados de trabajo dinámicos y condiciones laborales justas, con relación al primero no se contempla ningún indicador para medir la problemática de los parados y paradas de larga duración; y con relación al segundo, ninguno de los indicadores se revela como adecuado para su medición, más allá de la referencia al salario, como podrían ser las diferencias entre indemnizaciones en contratos fijos y temporales en el sector privado, por razón de género, información no satisfecha sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido o sobre la transferencia, reestructuración y fusión de empresas, y despidos colectivos, entre otros. Aunque, probablemente, la ausencia más destacable es que ninguna de las áreas o indicadores contiene referencia alguna a la perpetua situación de precariedad a la que se enfrentan las personas con diversidad funcional. Circunstancia en clara contradicción con el principio de igualdad de oportunidades proclamado por el PEDS y el principio universal e indivisible de la ADS de no dejar a nadie atrás.

Al margen de estas apreciaciones basadas en las carencias de las metodologías de medición cuantitativas, el cuadro de indicadores sociales para el refuerzo de una dimensión social sostenible acusa la trampa epistémica que acompaña al procedimiento de desequilibrios macroeconómicos (PDM), mecanismo de supervisión de los resultados macroeconómicos y fiscales derivados de la aplicación de los programas de reforma. Los intentos por «socializar», equilibrando, la centralidad de la dimensión económica del SE, iniciados en 2013 por la Comisión a través de la Comunicación «Reforzar la dimensión social de la UEM» (COM (2013) 690 final), introdujeron indicadores sociales y de empleo en el PDM, ampliados, en 2018, con los indicadores vinculados al PEDS pero, sin que estos se configuren como indicadores autónomos a los previstos para el equilibrio presupuestario y la estabilidad macroeconómica y financiera. De forma

60 Independent Annual Sustainable Economy Survey (formerly iAGS). *The imperative of sustainability economic, social, environmental*. 7th Report. 2019. Disponible en: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2019-02/iASES%202019%20The%20Imperative%20of%20Sustainability%207th%20ed%20100119.pdf>, p. 78.

tal que los indicadores adscritos a las políticas sociales y de empleo han terminado por subordinarse a la consecución de objetivos macroeconómicos y fiscales, convirtiéndose en meros factores de ajuste para alcanzar dichos objetivos. En algunas ocasiones, los programas de reforma configuran lo social como un coste que es necesario reducir en aras al restablecimiento del equilibrio presupuestario. En otras, se presenta como un factor funcional a la dinamización de la competitividad entre los países de la Eurozona, especialmente, en aquellos países del sur que acusan la desindustrialización y emplean la reducción salarial como ventaja competitiva para atraer la inversión vía deslocalización intracomunitaria⁶¹.

Para corregir esta caracterización marginal de la integración positiva, logrando un mejor reequilibrio entre la Europa social y la Europa económica, se apuesta por la introducción en el SE de un mecanismo de detección y corrección de los desequilibrios sociales y de empleo que puedan erosionar la cohesión social de un miembro del euro o generar efectos negativos indirectos en otros países de la zona de euro. Se proponen 5 ámbitos prioritarios donde se pueden identificar y corregir desequilibrios sociales: educación, sanidad, vivienda, pobreza y exclusión social, y desempleo. Excepto la educación, a menos que la vinculemos a las políticas de formación activa, el resto de ámbitos se reconducen a los ODS que hemos analizado por su vinculación con los principios del PEDS en torno al desarrollo social sostenible. El funcionamiento del mecanismo se activaría a lo largo de tres etapas: la primera de detección de desequilibrios en las cinco áreas descritas; la segunda de corrección a través de un Plan de Acción Plurianual (PAP) que contenga un listado de iniciativas o reformas a implementar por el EM de que se trate; y una tercera etapa de supervisión de la aplicación del PAP.

El elemento más característico de este mecanismo que se añadiría al PDM es la ayuda a la inversión social prevista como una de las intervenciones posibles por las instituciones de la UEM, junto con la ayuda técnica. Inversión social para las políticas activas del mercado de trabajo y la infraestructura social. Esta inversión social, lejos de configurarse como una línea precautoria, esto es, un préstamo condicionado únicamente al cumplimiento de los criterios de convergencia nominal, puede revestir la forma de «regla de plata» para eximir a las inversiones sociales en capital humano de las normas del PEC. De modo que la inversión pública se excluiría del cómputo del déficit público. Por otro lado, en caso de incumplimiento reiterado por parte de un EM de las medidas acordadas en el PAP o de las normas fiscales definidas en el PEC, el procedimiento de desequilibrios sociales terminaría, y el Estado perdería la ayuda a la inversión pública proporcionada. Tres serían los fundamentos legitimadores de este mecanismo: funcionales, los desequilibrios sociales afectan a la sostenibilidad de la UEM en su conjunto; normativos,

61 Costamagna, F. The European Social Union as a “union of national welfare states”: a legal perspective. *EuVisions. Tracking the ideas, discourse and politics of Social Europe*. 5 January 2019. Disponible en: <http://www.euvisions.eu/the-european-social-union-as-a-union-of-national-welfare-states-a-legal-perspective/>, p. 3.

la convergencia social se configura como uno de los objetivos de la Unión previstos por los Tratados; y políticos, la legislación de la emergencia ha debilitado la legitimidad de la Unión como proyecto, concentrando el poder en instituciones caracterizadas por la intergubernamentalidad y la tecnocracia⁶².

La tesis descrita conduce a la reforma del PEC y, por ende, de la sistemática de la zona del euro, basada, como hemos reiterado, en la centralidad del vínculo económico y sus correlatos de convergencia nominal y competitividad. No obstante, la propuesta no logra superar los límites del poder supranacional de mercado, se basa en la inversión pública para corregir los desequilibrios sociales del euro sistema, pero sin anclar la justicia social en las estructuras de la economía social de mercado altamente competitiva. A pesar de que la GEE se circunscribe a 19 EEMM, su decisión de sistema debe contextualizarse en torno al modelo jurídico político que delinea la Unión en su conjunto. Lógicamente, sería un oxímoron articular un subsistema contrario al sistema general del proyecto europeo. De ahí que la UEM no pueda interpretarse desconectada del orden de mercado europeo.

En este sentido, la mera reforma legislativa se plantea como accesoria a los principios rectores para la supervivencia de la zona del euro. De hecho, el planteamiento apela a la funcionalidad del mecanismo social para la garantía de las políticas económicas y monetarias. Nótese como la inversión social se concreta, entre otras, en políticas activas del mercado de trabajo. Tipología que entronca con la visión de modernización de los mercados de trabajo nacionales deconstruyendo las dimensiones política y económica del Trabajo como vínculo social. La eliminación de las tradicionales garantías laborales para el incremento de la competitividad. De esta manera, se excluye toda posibilidad de elaborar ex ante programas de estabilidad donde lo social sea determinante para su configuración. La propia caracterización del trabajo como capital humano objeto preferente de la inversión social, materializa las limitaciones del planteamiento: un desarrollo social solo sostenible en tanto viable para la consolidación de la sostenibilidad del vínculo económico.

Todo parece apuntar a que una configuración de la sostenibilidad social como principio rector preferente frente al equilibrio estructural y presupuestario, o unas políticas fiscales sociales prioritarias frente a la consolidación fiscal, requiere la superación del vigente modelo de proyecto europeo contemplado en los Tratados. La recuperación de espacios de control y gestión democráticos, el pulso perenne entre el capitalismo y la democracia, no solo pasa por una regeneración institucional y estructural de la Eurozona. El SE y la panoplia instrumental de la emergencia deben transformarse en instrumentos sociales y sostenibles que garanticen la coordinación para el seguimiento y aplicación de la Agenda 2030. Una simple UEM basada en una estrategia de crecimiento

62 Corti, F., Sabato, S., Vanhercke, B. The European (Social) Union is in need of a ‘Social Imbalances Procedure’. *EuVisions. Tracking the ideas, discourse and politics of Social Europe*. 3 May 2019. Disponible en: <http://www.euvisions.eu/european-social-union-social-imbances-procedure-corti-vanhercke-sabato/>, pp. 3-6.

orientada a los ODS no es suficiente para condicionar el sistema. En definitiva, la prevención y corrección de los desequilibrios producidos por las políticas económicas y fiscales en el desarrollo social sostenible; la eficacia jurídica inmediata de los principios de sostenibilidad social condicionando *ex ante* su cumplimiento para la recepción de fondos estructurales; no puede oscilar entre un cambio disfuncional en la praxis para los ODS o una modificación parcial que lejos de alterar las bases materiales recompone la preferencia por el vínculo económico. La ruptura del sistema se presenta como única opción posible para la viabilidad constitucional supranacional de los ODS, a menos que se pretenda reducir el estado de la cuestión a una ADS nominal y complaciente con la opción política dominante, hasta el momento, de la Europa social preterida.

La Política Urbana Europea y la regeneración urbana en Euskadi.

*Estudio de los casos prácticos desarrollados en las ciudades vascas
en el marco de diferentes iniciativas comunitarias**

GEANA DE MIRANDA LESCHKO, NEREA ARANBARRI Y
ROBERTO SAN SALVADOR DEL VALLE
Deusto Cities Lab. Universidad de Deusto

1. Introducción
 - 1.1. Objetivos del estudio e hipótesis
 - 1.2. Fuentes principales
 - 1.3. Metodología
2. Política Urbana Europea e Iniciativas Comunitarias para el Desarrollo Urbano Integrado: contexto y marco institucional de la Unión Europea
 - 2.1. Evolución de la PUE a lo largo de los diferentes periodos presupuestarios
 - 2.2. *Método URBAN* como enfoque integrado
3. Práctica del desarrollo urbano sostenible integrado en España: *URBANI*, *URBAN II*, *URBANA* y *EDUSI*
 - 3.1. Gestión y seguimiento de las Iniciativas
 - 3.2. Resumen y análisis comparativo de los programas
4. Desarrollo de proyectos de regeneración urbana integrada en Euskadi
 - 4.1. Plan Integrado de Barakaldo en *URBANI* (1994-1999)
 - 4.2. Plan de Regeneración de Pasaialde en *URBAN II* (2000-2006)
 - 4.3. Plan de Revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz en *URBANA* (2007-20013)
 - 4.4. Plan de Implementación del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en el Área de Zorrotzaurre en *EDUSI* (2014-2020)
5. Resultados identificados en Euskadi
Un decálogo de conclusiones

* Trabajo ganador del XVIII Premio de investigación sobre Europa EuroBasque Francisco Javier Landaburu Universitas 2019.

1. INTRODUCCIÓN

La *Agenda Urbana Vasca - Bultzatu 2050* presenta la regeneración urbana como una estrategia prioritaria en la consecución de un desarrollo urbano sostenible e integrado de las ciudades vascas¹. La elección de dicha estrategia, frente al desarrollo de nuevas construcciones y urbanizaciones, encuentra fundamento y justificación en las buenas prácticas desarrolladas en Euskadi a lo largo de las últimas décadas.

Los procesos de transformación urbana llevados a cabo en Bilbao, Vitoria-Gasteiz o Donostia-San Sebastián han sido objeto de reconocimiento internacional (*European City of the Year*, *Green Capital* o *European Capital of Europe*). Este contexto ha servido para reafirmar, ante la ciudadanía y los diferentes agentes implicados en la dinamización del tejido urbano local, el gran potencial que este tipo de actuaciones conlleva en términos de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental, vinculado a todos aquellos beneficios directos e indirectos que conllevan para la ciudadanía (Comisión Europea, 2009).

No obstante, el reconocimiento de Euskadi como una región europea referente en la materia debe ser entendido dentro de una lógica política más amplia que aquella capaz de explicar el éxito de la transformación de sus ciudades. La puesta en marcha de las iniciativas de regeneración urbana mencionadas ha sido favorecida por un mayor reconocimiento del papel de las ciudades como agentes clave en la consecución de los objetivos estratégicos promovidos por la Comisión Europea (San Salvador del Valle, de Miranda Leschko y Matovic, 2018; Marshall, 2005) y la propia consolidación de una Política Urbana Europea (a partir de ahora PUE) (González Medina y Fedeli, 2015; Carpenter, 2013; Atkinson, 2001).

Así mismo, en este contexto debe ser considerada la posición adoptada por el Gobierno español que, ante la ausencia de una política urbana a nivel del Estado, tomó como modelo y guía para el desarrollo urbano sostenible y la regeneración de sus áreas degradadas las directrices de la PUE y su *método URBAN* para la regeneración urbana integrada y sostenible de áreas y barrios degradados (Alonso Ibáñez, 2016; González Medina, 2011, 2013).

Los elementos más relevantes de este método, que han orientado la realización de las iniciativas de regeneración urbana llevadas a cabo en el Estado con financiación europea, han sido: el enfoque integrado, la participación de la comunidad local, la capacidad de introducir innovación, los resultados demostrativos de los programas y la colaboración de todos los niveles relevantes de gobierno en la implementación de los programas (De Gregorio Hurtado, 2017a: 404). Y las iniciativas comunitarias que han servido de marco para el desarrollo de acciones de regeneración urbana como Estado miembro han sido:

1 Sobre la Agenda Urbana Vasca Bultzatu 2050 <https://www.euskadi.eus/informacion/bultzatu-2050-basque-urban-agenda>.

la iniciativa *URBAN I* (durante el periodo 1994-1999), la iniciativa *URBAN II* (2000-2006), la iniciativa *URBANA* (2007-2013) a nivel estatal y, actualmente, por medio del programa *Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado* (EDUSI) que se viene desarrollando para el periodo 2014-2020.

Euskadi posee casos emblemáticos de regeneración urbana financiados por la UE en todos los periodos anteriormente referidos. El desarrollo de estos subprogramas y la coherencia que existe entre ellos con relación a la aplicación continuada en el tiempo del *método URBAN* hace de la región un caso de estudio de máximo interés. Reforzando dicha coherencia, es de interés indicar que durante el periodo 2000-2006 se desarrolló la *Iniciativa Regional de Regeneración Urbana Integrada IZARTU*, que llegó a financiar 49 iniciativas en diferentes municipios de Euskadi siguiendo el citado *método URBAN* (De Gregorio Hurtado, 2012).

1.1. Objetivos del estudio e hipótesis

Considerando todo lo anterior, el presente estudio trata, de manera general, de identificar los avances y las limitaciones en la promoción del desarrollo urbano sostenible integrado en Euskadi por medio del estudio de aquellos casos prácticos de regeneración urbana existentes, que se llevaron a cabo con financiación europea en diferentes periodos.

Los referidos casos de regeneración urbana integrada son: en el marco de *URBAN I* (1994-1999) el *Plan Integrado de Barakaldo*; en *URBAN II* (2000-2006) el *Plan de Regeneración de Pasaialdea*; en la *Iniciativa URBANA* (2007-2013) el *Plan de Revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz*; y en *EDUSI* (2014-2020) el *Plan de Implementación del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en el Área de Zorrotzaurre* (Bilbao).

El estudio se ocupa, de manera específica, de identificar el nivel de implementación del *método Urban* y del cumplimiento de los objetivos de la PUE en las ciudades vascas. Centrando el objeto de investigación en procesos de regeneración urbana de áreas degradadas de ciudades vascas desarrollados en el marco de iniciativas comunitarias o estatales, apoyadas por la UE.

Considerando estos objetivos y los puntos de partida identificados con anterioridad, el estudio parte de las hipótesis siguientes:

- La práctica continuada de iniciativas de regeneración urbana integrada conllevó, progresivamente, a la efectiva implementación del *método URBAN* en Euskadi.
- La teoría urbana y la práctica de la regeneración urbana integrada en Euskadi se han ido alineando de manera progresiva y relevante durante los diferentes periodos de programación de la dimensión urbana de la política de cohesión territorial de la Unión Europea.

- Las diferentes iniciativas de regeneración urbana integrada llevadas a cabo en Euskadi han cumplido y cumplen con los objetivos estratégicos de la PUE en materia de regeneración urbana de áreas urbanas y barrios degradados.

1.2. Fuentes principales

Las principales fuentes de consulta que apoyan la consecución de los objetivos del presente estudio han sido las Comunicaciones de la Comisión Europea a los Estados miembros y otros documentos comunitarios oficiales que enmarcan la PUE y sus iniciativas orientadas al desarrollo urbano sostenible (DUS) durante los diferentes periodos de programación.

La reconstrucción del proceso de implementación de la PUE y el acogimiento de sus iniciativas comunitarias orientadas al DUS en España y en Euskadi se han llevado a cabo a través del análisis de los diferentes acuerdos de asociación UE-España, los programas operativos relacionados con el País Vasco y otros documentos oficiales producidos por el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Fondos Europeos durante los diferentes periodos de programación entre 1994-2016.

La identificación de las características principales de las iniciativas comunitarias orientadas al DUS y el impacto que han podido tener a nivel de España, se realizó con fundamento en los resultados presentados por la literatura de referencia que estudió los diferentes periodos de programación a nivel estatal, en particular: García Jaén (1998); Rodríguez Álvarez (2005); Gregorio Hurtado (2009, 2012, 2017); Gutiérrez Palomero (2009, 2010); Merinero-Rodríguez, Muñoz Moreno y Huete García (2013); Huete García y Merinero Rodríguez (2017); Del Castillo y Haarich (2013) y Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez (2019).

El análisis de los casos prácticos vascos se ha realizado empleando como fuentes principales las correspondientes propuestas/candidaturas presentadas para acceder a los programas, los informes finales de cierre de los proyectos donde se describen las medidas y actuaciones realizadas, y entrevistas con expertos en la materia y agentes implicados directamente en la elaboración e implementación de los proyectos a nivel local.

Así mismo, fue objeto de consulta el catálogo desarrollado por el equipo de investigación del proyecto *URBAN IMPACTS*². Dicho catálogo presenta una información básica para caracterizar los proyectos de desarrollo urbano integral realizados en el marco de las iniciativas *URBANI*, *URBAN II* y *URBANA* desde 1994 hasta 2013 en España.

2 *URBAN-IMPACTS* -Políticas Urbanas, Cambio Socioeconómico e Innovación. Centro de Sociología y Políticas Locales. Universidad Pablo de Olavide. Catálogo disponible en <https://www.upo.es/investigacion/urbanimpacts/es/catalogo/#/>

1.3. Metodología

El presente estudio se ha desarrollado siguiendo un enfoque de conocimiento mixto organizado fundamentalmente en fases consecutivas.

En la primera fase, la labor se ha centrado en la revisión de las referencias bibliográficas y documentales para: a) conformar un marco teórico sólido con respecto a la PUE y las iniciativas comunitarias orientadas al DUS a nivel estatal; b) identificar categorías de análisis para comparar las diferencias y similitudes de los programas de desarrollo urbano sostenible integrado (DUSI) a nivel estatal; c) definir las categorías analíticas orientadoras de la evaluación de los casos prácticos.

Considerando los fines que orientan el presente estudio, de manera general, y los específicamente establecidos con respecto al análisis comparativo de los programas DUSI implementados desde la esfera estatal, la construcción de las categorías de análisis comparativo se ha realizado desde la identificación de las diferencias y similitudes entre los programas, así como los resultados generales alcanzados por los proyectos ejecutados en cada programa.

Con tal fin, se han aplicado dos categorías: una más centrada en el análisis de las convocatorias y de los marcos de los programas, con la que evaluar los elementos formales e tangibles (aquellos vinculados con los requisitos previstos en las convocatorias y los procedimientos administrativos adoptados); y otra categoría más centrada en la recogida de resultados/evaluaciones generales de los proyectos desarrollados en el marco de cada programa, con la que analizar los elementos de contenido e intangibles (aquellos relacionados con el enfoque empleado, la dimensión de la participación, presencia de elementos de gobernanza y diversidad en las temáticas y actuaciones).

Así mismo, dicho análisis comparativo ha sido enriquecido por las consideraciones apuntadas por diferentes estudios centrados en el diagnóstico de las prácticas seguidas de los diferentes programas. Todo ello fundamentado en la bibliografía de referencia en la materia, en fuentes documentales primarias y secundarias disponibles y en las páginas web de los organismos oficiales.

Con respecto a la evaluación de los casos prácticos a nivel de Euskadi, considerando los objetivos e hipótesis del presente estudio, así como la existencia de metodología contrastada en el análisis de estudios de caso con fines similares³, se ha empleado seis categorías analíticas con sus correspondientes definiciones:

- *Nivel de correlación entre el programa y el marco de la convocatoria:* Para ello se han analizado los objetivos establecidos en la propuesta de cada subprograma buscando similitudes y discrepancias con los objetivos estratégicos recogidos en la convocatoria o programa marco. También han sido analizadas las acciones previstas y las acciones

3 De Gregorio Hurtado (2017a).

desarrolladas en cada subprograma en comparación con aquellas posibles líneas de actuación identificadas en la convocatoria o programa marco.

- *Nivel de correlación entre el programa y la PUE:* Se han buscado similitudes y discrepancias entre los objetivos estratégicos recogidos en la convocatoria y las medidas realizadas en comparación con los objetivos prioritarios identificados en los documentos oficiales de referencias de la PUE para el correspondiente periodo de programación.
- *Nivel de implementación de una perspectiva integrada:* Se han analizado los elementos de gobernanza multinivel e interdepartamental presentes a lo largo de la elaboración e implementación de cada subprograma. Así mismo se ha buscado identificar el planteamiento y la realización de medidas/acciones integrales, así como el nivel de diversidad en la distribución de las acciones y del presupuesto entre diferentes áreas de actuación. Este último aspecto toma en consideración la metodología de clasificación en macro-áreas y áreas de actuación correspondientes a las áreas oficiales de los programas *URBAN I*, *URBAN II* y *URBANA* desarrolladas en el marco del estudio *URBAN-IMPACTS*, aplicándola a los casos prácticos objeto del presente estudio. Con relación al programa *EDUSI*, iniciativa comunitaria actualmente en desarrollo y que no fue objeto de análisis en el marco del referido estudio, se ha realizado un ejercicio replicando dicha metodología a modo exploratorio y de aproximación. Así mismo, se han considerado los índices de diversidad presentados en el marco del referido estudio con respecto a los casos prácticos Barakaldo, Pasaialdea y Vitoria-Gasteiz⁴.
- *Previsión de procesos de participación e implicación de múltiples agentes locales en el programa:* Se ha identificado el empleo de estrategias participativas en las fases de elaboración e implementación de los programas. También se ha tenido en consideración la previsión de fondos para la realización de dichos procesos en los presupuestos y el tipo de procesos participativos que, finalmente, se han ejecutado.
- *Enfoque en materia de DUS:* Se ha localizado en el programa la introducción de elementos en los ámbitos de la energía, cambio climático, movilidad urbana o transición digital que pueden ser replicados en futuras iniciativas.

4 Con relación al referido índice Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez (2019: 56) explican que "(...) se ha calculado un índice de diversidad de la agenda de los proyectos, que considera si el presupuesto se distribuye de forma similar entre las cinco áreas o, al contrario, se concentra en alguna de ellas. Se trata, pues, de una medición empírica de la idea de integralidad, al menos, entendida como la transversalidad en los contenidos de la estrategia de actuación. Para ello se ha adaptado el índice de diversidad de Herfindhal-Hirschman (Hirschman, 1964), de modo que si el presupuesto se concentra en un solo área su valor será igual a 0 y si se distribuye por igual entre las cinco áreas su valor sería igual a 1. Por tanto, valores cercanos a 1 significarían agendas más diversas, que conceden un peso similar a las cinco macro-áreas".

- *Presencia de elementos innovadores en materia de DUS, logros y limitaciones:* Se ha identificado, por medio la experiencia de los entrevistados involucrados en la puesta en marcha y realización de los programas, aquellas medidas consideradas innovadoras, los logros y las acciones consideradas buenas prácticas por sus sorprendentes resultados en el marco del correspondiente subprograma, así como las dificultades encontradas en el proceso.

En una segunda fase, se ha completado un análisis de los cuatro casos prácticos de regeneración urbana integral, aplicando las categorías identificadas en la etapa anterior, para: en primer lugar, realizar un análisis comparativo de la evolución y progreso entre las diferentes iniciativas objetivo de estudio en esta etapa; en segundo lugar, obtener conclusiones sobre el desarrollo de cada caso práctico, considerando la iniciativa comunitaria en la que se enmarcaba, en contraste con los resultados identificados por la literatura científica en relación a la correspondiente iniciativa comunitaria; y en tercer lugar, comparar los objetivos alcanzados en cada iniciativa con los objetivos adoptados en el marco de la PUE y en consideración con los objetivos de desarrollo urbano sostenible integrado desde una visión transversal y transectorial de la ciudad.

2. POLÍTICA URBANA EUROPEA E INICIATIVAS COMUNITARIAS PARA EL DESARROLLO URBANO INTEGRADO: CONTEXTO Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

En primer lugar, cumple señalar que el proceso de conformación de lo que hoy se conoce como Política Urbana de la UE (PUE) fue complejo y se desarrolló lentamente, a través de la producción de informes y el lanzamiento de instrumentos no vinculantes, tales como: las comunicaciones de la Comisión Europea y otros documentos, las líneas de actuación, los instrumentos de financiación para la regeneración urbana, las redes para el intercambio de buenas prácticas, los proyectos faro y los programas de capacitación y aprendizaje (De Gregorio Hurtado, 2016: 20). Este proceso, desde el ámbito académico, también se conoce como la *europización urbana*, como consecuencia de la implementación de la Política de Cohesión de la UE (González Medina, 2013: 134). Las principales características de la PUE son:

- Su carácter implícito, ya que es una política que se ha ido consolidando pese a la ausencia de competencias sobre la materia de la UE, residiendo tales competencias en los Estados miembros, autoridades regionales y locales.
- Su informalidad, porque no se encuentra recogida en un cuerpo normativo o en un único marco orientativo.

- Su orientación epistémica, que se identifica con la presencia de una comunidad generadora de conocimientos sobre el desarrollo urbano en el ámbito de la UE formada por agentes provenientes de los sectores del desarrollo sostenible y la planificación territorial (González Medina, 2013: 136).

2.1. Evolución de la PUE a lo largo de los diferentes periodos presupuestarios

El proceso de construcción de la PUE puede ser organizado en periodos distintos que tratan de recoger las claves evolutivas, desde su consideración como una política totalmente implícita hasta su etapa actual, en la que pasa a ser referenciada de manera explícita en la Política Cohesión 2014-2020 (González Medina, 2013: 140-145).

Periodo 1994-1999. Se caracteriza por la toma de consciencia de la importancia del tema del desarrollo urbano por parte de las instituciones comunitarias vinculada principalmente con las advertencias realizadas desde el *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano* en 1990, con la realización de la *Cumbre de Río* en 1992 y por los compromisos asumidos por la UE en su marco, bien como por la firma de la *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad*—también conocida como la *Carta de Aalborg*— en 1994 (Ávila Orive, 2018: 216-218).

La Carta representa el primer hito en la definición de la voluntad de las ciudades europeas en torno al desarrollo sostenible. Sus firmantes, entre otras cuestiones, se comprometían a participar en la campaña de ciudades europeas sostenibles y en la elaboración de planes a largo plazo hacia el desarrollo sostenible. De ahí que las primeras iniciativas sobre la materia partieran de la Dirección General XI de Medio Ambiente y del Grupo de Expertos sobre el Medio Ambiente Urbano, responsables de la elaboración del *Informe sobre Ciudades Sostenibles Europeas* de 1996, en el que se hace referencia explícita a la ausencia de una política urbana específica por parte de la Unión Europea.

En este contexto, se pusieron en marcha algunos instrumentos específicos para la regeneración urbana: los *Proyectos Pilotos Urbanos*, la iniciativa comunitaria *URBAN* y las *Agendas Locales 21*. De manera específica, *URBAN* se lanza en 1994 con el objetivo de abordar los problemas de la degradación de las ciudades y de los barrios, por medio de la implementación de medidas innovadoras e integradas (De Gregorio Hurtado y Kocewicz, 2007: 22).

La entrada en vigor del *Tratado de Maastricht*, en 1992, y del *Tratado de Ámsterdam*, en 1996, contribuyeron a la consolidación de las bases de una PUE, en torno a conceptos como: la subsidiaridad, la colaboración público-privada, la cohesión social y

eficacia económica, el desarrollo sostenible y el fomento de la capacidad local de acción (González Medina, 2013: 141-142).

Merece una especial mención, los resultados obtenidos en la *Reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad* que se realizó en Potsdam en 1999: la aprobación de la *Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. En dicho documento, se recogen tres objetivos básicos para el desarrollo territorial: la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la competitividad equilibrada del territorio europeo. También se abogaba por la elaboración de un método para analizar los efectos y coordinar acciones en áreas urbanas, así como el establecimiento de un marco común capaz de organizar los debates a nivel europeo (Atkinson, 2001: 390).

Periodo 2000-2006. Esta etapa se inicia con la aprobación de la *Estrategia de Lisboa*, en 2000, y la de *Estrategia de Gotemburgo* en 2001, en las cuales se asienta el papel central de las ciudades en la promoción de la cohesión social, motor del desarrollo regional, centro de innovación y en la consecución de un desarrollo sostenible (Rodríguez Álvarez, 2010: 7-8).

Durante esta etapa, la cuestión urbana pasa del ámbito de la Dirección General de Medio Ambiente a la Dirección General de Política Regional (actualmente DG Regio - Dirección General de Política Regional y Urbana) de la UE. Eso implica una mayor vinculación de la cuestión urbana, abordada anteriormente desde el enfoque del desarrollo sostenible, con el ámbito de la cohesión política y territorial. En el contexto de los *Fondos de Desarrollo Regional* y los *Fondos de Cohesión*, la PUE pasa a contar con unos instrumentos más potentes para su desarrollo (González Medina, 2013: 143).

Considerada la capacidad de adaptación de la iniciativa *URBAN* en la etapa presupuestaria anterior, en 2000, es puesta en marcha *URBAN II*. La iniciativa logra que, por medio de la definición de unos objetivos y líneas generales suficientemente flexibles, los diferentes programas locales “dispusieran de capacidad para definirse y articularse a partir de los retos del área urbana que se pretendía dinamizar”, todo ello manteniendo un marco común de referencia (Gutiérrez Palomero, 2010a: 161).

Periodo 2007-2013. En esta etapa la aprobación de la *Carta de Leipzig* y de la *Agenda Territorial Europea* durante la Reunión informal de Ministros responsables de Desarrollo urbano y Cohesión territorial realizada en mayo de 2007, dotan de nuevo impulso el proceso de conformación de la PUE, mediante la integración de la dimensión urbana en la Política de Cohesión de la UE. Este cambio se confirma expresamente en el informe *La dimensión urbana en las políticas comunitarias para el periodo 2007-2013* (Comisión Europea, 2010).

El proceso de integración y conformación de una dimensión urbana en la Política de Cohesión termina por acelerarse con la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa*, en

2009, y la aprobación de la estrategia *Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado*, en 2010. En el Tratado, la cohesión territorial alcanza estatus de objetivo de la UE y se convierte en una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros⁵.

En este contexto, la iniciativa *URBAN* desaparece y las acciones urbanas pasan a integrar, directamente y de manera plena, los programas operativos estatales y regionales. Supone el reconocimiento del *método URBAN* y una oportunidad para su extensión a todas las ciudades y regiones europeas. Se culmina la transición de la PUE de implícita a explícita (González Medina, 2013: 145).

Esta transición debe ser entendida en perspectiva con las reflexiones suscitadas en la publicación *Cities of Tomorrow* (Comisión Europea, 2011), donde se reconoce por primera vez la existencia de un modelo europeo de desarrollo urbano explícito⁶.

Periodo 2014-2020. La etapa actual está marcada por el reforzamiento del enfoque de desarrollo urbano sostenible integrado y por la activación del proceso de elaboración de la *Agenda Urbana para la Unión Europea* y, consecuentemente, de la extensión de sus principios a las agendas urbanas de los distintos Estados miembros (González Medina, Huete García y Merinero Rodríguez, 2016: 89).

En este contexto, es importante mencionar los siguientes hitos: por un lado, a nivel mundial, la elaboración de la *Nueva Agenda Urbana* de Naciones Unidas en la Cumbre HÁBITAT III celebrada en Quito en 2016⁷; y por otro, la aprobación, ese mismo año, del *Pacto de Ámsterdam*, por medio del cual los ministros responsables de asuntos urbanos acordaron las bases de la *Agenda Urbana para la Unión Europea*. Los objetivos de dicha Agenda son:

- Contribuir a que las áreas urbanas alcancen el máximo potencial para conseguir los objetivos de la UE y las prioridades nacionales relacionadas con ellos, respetando los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y competencia.
- Involucrar a las autoridades municipales en el diseño de las políticas urbanas a nivel europeo, y movilizarlas para su implementación, así como por fortalecer la dimensión urbana en las políticas de la UE.
- Fomentar un enfoque integrado y coordinado más efectivo hacia las políticas y la legislación de la UE que tienen un impacto potencial en las áreas urbanas, capaz de contribuir a la cohesión territorial⁸.

5 Así queda recogido en el art. 4 apartado 2 letra c del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

6 Comisión Europea (2011). Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf

7 ONU HABITAT (2016). Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

8 Conforme dispuesto en los art. 4 y 5 del Tratado de la Unión Europea, la Agenda Urbana para la UE no crea nuevas fuentes de financiación europea, ni barreras administrativas innecesarias, ni afecta a la

De manera resumida, la *Agenda Urbana para la UE* centra específicamente en los tres instrumentos clave de las políticas comunitarias:

- Mejorar la regulación, por medio de una implementación más efectiva y coherente de las políticas, la legislación y los instrumentos ya existentes de la UE. Siendo así, no pretende iniciar nuevas normas, pero sí contribuir informalmente al diseño y a la revisión de las normas y regulaciones ya existentes en la UE.
- Mejorar la financiación, contribuyendo a identificar, apoyar, integrar y mejorar las fuentes de financiación innovadoras para las áreas urbanas, incluyendo desde los Fondos Estructurales al Banco Europeo de Inversiones. No se buscará crear nueva financiación ni incrementar la existente, sino mejorarla.
- Mejorar el conocimiento, para ello la Agenda quiere contribuir a mejorar la base de conocimiento sobre temas urbanos y al intercambio de buenas prácticas y conocimiento. Se entiende que los conocimientos actuales acerca de las ciudades europeas están fragmentados y se pueden explotar mejor (Ministerio de Fomento)⁹.

2.2. Método URBAN como enfoque integrado

Toda la experiencia y el conocimiento entorno al fenómeno urbano y su desarrollo en el ámbito de la UE, recogido en una serie de criterios y principios, componen el acervo urbano o *Urban Acquis*, que viene a ser la base para una aproximación más coherente a la política urbana y sobre la cual, se anima, el desarrollo de políticas urbanas a nivel de Estados miembros. Debido a la propia naturaleza del acervo urbano, el mismo está en permanente actualización a través de la práctica urbana del desarrollo y de su conceptualización (Ávila Orive, 2018: 233-234).

Desde un punto de vista más práctico, el acervo urbano se identifica con la adopción, en la práctica del desarrollo urbano, de un enfoque integrado transectorial, basado en toda la experiencia acumulada en el marco de proyectos, las acciones e instrumentos para el diseño y seguimiento de políticas públicas, puestas en marcha desde la UE y orientados a las ciudades como, por ejemplo: los *PPU Proyectos Pilotos Urbanos*, las iniciativas *URBAN I*, *URBAN II*, y *JESSICA*, el instrumento *URBAN-AUDIT*, el *RSFC - Marco de referencia para las ciudades europeas sostenibles*, entre otros.

distribución actual de competencias legales y de trabajo existentes, ni a las estructuras de toma de decisiones y no transfiere competencias a nivel de la UE.

⁹ Ministerio de Fomento. Recurso online disponible en <https://www.fomento.gob.es/architectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/actividad-internacional/union-europea/el-pacto-de-amsterdam-2016-y-declaracion-de-bucarest-2019/objetivos-ae>

La implementación de los proyectos *PPU* y las iniciativas *URBAN*, financiados por el FEDER, se consideran los primeros hitos en la construcción de una PUE y su implementación, dirigidos fundamentalmente a la regeneración de áreas urbanas con problemas. Se valora como un éxito a nivel comunitario en razón de los resultados obtenidos y del método adoptado, que pasó a ser identificado como un elemento distintivo de la referida política (González Medina, 2013: 138).

El *método URBAN*, en sus orígenes, se caracteriza por la adopción de una metodología de trabajo específica que considera las dimensiones múltiples de las dinámicas urbanas y, siendo así: la necesidad de integrar las acciones urbanísticas sociales, económicas y medioambientales; el fomento de una gobernanza multinivel e interdepartamental; la adopción de prácticas innovadoras; la participación de la comunidad y de los agentes locales; la creación de redes de intercambio de conocimientos y difusión de buenas prácticas¹⁰ (Gutiérrez Palomero, 2010b: 67-68).

En la actualidad, el enfoque integrado al que remiten tanto la *Agenda Urbana para la UE* como el *Pacto de Ámsterdam* se recoge en la *Declaración de Toledo*, tal y como afirma Matesanz Parellada y Hernández Aja (2018: 84-85), envuelto en tres dimensiones:

- *Integración de las áreas.* Parte del entendimiento de que los problemas identificados en los barrios objeto de intervenciones son complejos y de naturaleza distinta (social, económica, urbana, residencial, etc.). Y, por lo tanto, las respuestas deben considerar de forma conjunta todas estas cuestiones y sus interrelaciones desde una visión integral y articulada. No puede ser reducida a la aplicación de una serie de políticas sectoriales de forma simultánea, en el mismo espacio y tiempo, si no que implica su coordinación, el aprovechamiento de las sinergias y la resolución de los conflictos derivados de la su puesta en marcha.
- *Integración de los agentes.* Dice respecto a la gobernanza y la participación, que se debe buscar el establecimiento del diálogo entre los actores implicados, públicos y privados, y de la cooperación, tanto multinivel como interdepartamental. Parte de la premisa de que la implementación de actuaciones integrales precisa un cambio substancial tanto en su funcionamiento como en la forma de trabajar.
- *Integración en la ciudad.* Establece el *equilibrio intraurbano* o *integración externa*, entendida como la relación que se establece entre las zonas en las que se desarrollan los programas y la ciudad en su conjunto.

10 La definición del enfoque integrado por parte de la Comisión Europea, cerne del *método URBAN*, quedó recogido en el apartado 14 de la Comunicación por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos elaborados dentro de la Iniciativa Comunitaria URBAN de 1994, donde se expresa que: “el programa integrado debe incluir un conjunto equilibrado y coherente de medidas de desarrollo económico, integración social y medioambiental basadas en propuestas hechas en cooperación con las entidades locales correspondientes”.

3. PRÁCTICA DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE INTEGRADO EN ESPAÑA: *URBAN I, URBAN II, URBANA Y EDUSI*

Para entender las posibles contribuciones y limitaciones en la implementación de las diferentes iniciativas apoyadas por la UE en materia de desarrollo urbano sostenible en el escenario estatal, se hace necesario realizar un repaso de la situación de la regeneración urbana y de la revitalización de barrios en España en los inicios de los años 90.

A lo largo de la Dictadura franquista, España se había mantenido alejada de las dinámicas y tendencias europeas registradas con respecto a la regeneración y rehabilitación urbanas. Eran escasos tanto el recorrido, como la experiencia práctica, desarrollados en materia de regeneración y rehabilitación del medio urbano. La ausencia de marcos legislativos específicos o de políticas favorables a la rehabilitación urbana y la aplicación insuficiente de los instrumentos de protección del patrimonio edificado existentes hizo que, a principios de los años setenta, las ciudades españolas contasen con importantes problemas de degradación ambiental. También deben ser consideradas en este contexto, como herencia de décadas anteriores, las consecuencias derivadas de la puesta en marcha de procesos acelerados de urbanización. Procesos que se materializan en la construcción de barrios enteros compuestos por viviendas baratas y de calidad limitada, en las ciudades de carácter más industrial, y la extensión del uso del coche, con la problemática asociada de ocupación de espacio y contaminación atmosférica.

Tras el proceso de democratización del país, ya en los años 80, fueron realizados importantes esfuerzos en términos de desarrollo de legislación específica y previsión de un marco financiero estable cuyo objetivo era paliar la situación de degradación de los entornos urbanos (Matesanz Parellada y Hernández Aja, 2018; 86-89). Fueron fundamentales las iniciativas gubernamentales orientadas a mejorar la situación ambiental de las ciudades, sobre todo en los cascos históricos y las áreas centrales. De Gregorio Hurtado (2010: 43-44) explica que “sin embargo, se trataba de medidas que se quedaban en el soporte físico, sin ejercer acciones sobre el origen de los procesos de declive urbano: la decadencia económica y social”.

Por lo general, pese a los esfuerzos realizados tanto desde el Gobierno estatal como desde las Comunidades autónomas, las acciones llevadas a cabo seguían una lógica sectorial. En otras palabras, las medidas desarrolladas por las diferentes administraciones y sus organismos en materia de mejoras urbanísticas, fomento del empleo, protección social, etc., no guardaban coherencia entre ellas. La complejidad de los problemas asociados a la degradación urbana no se afrontaba de manera integrada, las acciones implementadas se iban solapando y sucediendo en el tiempo teniendo su eficacia totalmente comprometida debido a esta desconexión (De Gregorio Hurtado, 2010).

No obstante, durante los años 90, muchos espacios públicos de importantes ciudades españolas empiezan a ser escaparates para nuevos modelos de regeneración y mejora el

medio urbano. A modo de ejemplo, se puede indicar la puesta en marcha de importantes proyectos urbanos como el *Plan Sur de Madrid*, *Exposición Universal de Sevilla* (1992), *Juegos Olímpicos de Barcelona* (1992) seguidos de otras actuaciones basadas en planes estratégicos de ciudad caracterizados por la construcción de equipamiento *insignia* como los llevados a cabo en Bilbao (Museo Guggenheim) o Valencia (Ciudad de las Artes y las Ciencias) (Matesanz Parellada y Hernández Aja, 2018; 89-90). Durante este periodo, es posible observar cierta preocupación por parte de algunas corporaciones locales en el sentido de poner en práctica planteamientos y medidas más intersectoriales para la regeneración del medio urbano (De Gregorio Hurtado, 2010: 44).

3.1. Gestión y seguimiento de las Iniciativas

Considerando el contexto anteriormente descrito, la puesta en marcha de iniciativas financiadas desde la UE siguiendo una metodología que contemplaba la integralidad y transversalidad de las actuaciones en el medio urbano, como URBAN y las que le han seguido en el tiempo, constituyó en España un importante avance para la consolidación de una cultura de rehabilitación urbana integrada capaz de orientar las labores de los profesionales implicados en su práctica e influir en la toma de decisiones políticas.

Iniciativa URBAN I (1994-1999)

La introducción de este método en España se realiza con el lanzamiento del Programa URBAN el 15 de marzo de 1994, por medio de la *Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas*, donde se les invita a acogerse a URBAN presentando programas operativos o solicitudes de subvenciones globales dentro de los cuatro siguientes meses o a más tardar dentro de seis meses contados desde la publicación de la referida comunicación¹¹.

Es necesario indicar que URBAN se pone en marcha desde la UE con dos propósitos fundamentales:

- Introducir innovación en la elaboración de políticas orientadas a la rehabilitación de los barrios degradados, por medio de la prestación de

¹¹ A nivel estatal, la coordinación oficial de la iniciativa recayó en la entonces Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda, donde se encontraba la Subdirección General de Administración y Gestión del FEDER, que envió un folleto informativo con los detalles de la iniciativa a todos los Ayuntamientos que cumplan con la condición de tener más de 100.000 habitantes para la previa elaboración y presentación de proyecto, caso fuera de su interés.

asistencia a autoridades locales en la puesta en marcha de programas de desarrollo urbano integrado en zonas deprimidas. Estos programas buscan estimular el desarrollo económico local y, por medio de ello, conseguir una mejora sustancial y duradera de las condiciones de vida de los ciudadanos afectados. Aparte de estos resultados concretos, el programa busca introducir en la práctica de los Ayuntamientos el ya mencionado *método URBAN* de desarrollo urbano sostenible integrado.

- Introducir innovación en la gobernanza de los sistemas de planeamiento de los Estados miembros. Se propone la previsión de una programación y de una gestión fundamentadas en una política de colaboración entre la UE (en cuanto financiador y proveedor del marco del programa), el gobierno central (en calidad de autoridad gestora del programa) y las administraciones locales (como responsables de la implementación y gestión de los subprogramas)¹².

Expirado el período de presentación, fueron evaluados 61 proyectos de los cuales 17 fueron seleccionados para integrar el *Programa Operativo de España* para URBAN I, presentado a la Comisión Europea el 3 de noviembre de 1994 y aprobado el 19 de julio de 1995¹³. El 10 de julio de 1996, la Comisión Europea decidió ampliar la iniciativa URBAN I¹⁴. En España fueron seleccionados otros 12 proyectos¹⁵, sumando un total de 29 proyectos financiados por medio de la convocatoria URBAN I¹⁶.

Pese a que los objetivos presentados en el marco URBAN I (mejorar el medio ambiente, desarrollar el tejido económico y el fomento del empleo, mejorar los servicios sociales, fomentar la formación profesional, determinar la organización, gestión/seguimiento

12 Así mismo, la consecución de estos propósitos conllevaba: Por un lado, involucrar los Estados miembros, detentores de las competencias principales sobre la materia, salvaguardando el principio de subsidiariedad que orienta la actuación de la UE en cuestiones urbanas y; por el otro, sentar las bases de una política urbana a en aquellos países (entre ellos España) donde no se había avanzado en este sentido, influenciada por la experiencia URBAN.

13 Dentro de objetivo 1 (Desarrollo de las regiones atrasadas) fueron seleccionados los subprogramas presentados por las siguientes ciudades: Málaga, Sevilla, Cádiz, Huelva, Salamanca, Valladolid, Toledo, Badajoz, La Coruña, Vigo, Valencia, Cartagena y Langreo. Dentro del objetivo 2 (Reconversión de las regiones afectadas por el declive industrial) fueron seleccionadas: Badalona, Sabadell y Barakaldo. Fuera de objetivo: Madrid.

14 “Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas”, *DOCE C 200/04*, 10.07.96

15 Dentro del objetivo 1 fueron seleccionados los proyectos de: Córdoba, Zaragoza, Avilés-Corvera, Las Palmas, Santander, Albacete, León, Barcelona, Castellón y Pontevedra. Fuera de objetivo fueron seleccionados: Palma de Mallorca y Madrid.

16 La selección de proyectos se realizó siguiendo criterios técnicos, políticos y económicos, tales como: Reparto equilibrado de las ayudas económicas en la totalidad del territorio español, garantía de cofinanciación, adecuación del programa presentado a las características sociodemográficas del territorio, desarrollo de programas integrados, valoración técnica de cada programa, reparto equilibrado en términos de formaciones políticas que gobernaban en ese momento en las distintas ciudades aspirantes a participar en URBAN.

y evaluación del programa) fuesen descritos por la propia Comisión como numerosos y ambiciosos pero poco concretos, la valoración final del programa fue bastante positiva¹⁷.

Iniciativa URBAN II (2000-2006)

Ante los buenos resultados del URBAN I, en 19 de mayo del 2000, por medio de la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa Comunitaria relativa a la regeneración económico y social de las ciudades y barrios en crisis con el fin de fomentar el desarrollo urbano sostenible*, se lanza URBAN II por parte de la Comisión Europea.

La iniciativa, siguiendo las líneas generales de su predecesora, presenta como objetivos principales fomentar la competitividad y lograr un desarrollo más equilibrado entre las ciudades económicamente más fuertes y el resto de la red urbana a través del desarrollo de acciones que combinasen desarrollo económico, fomento del empleo en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, inclusión social y la recuperación y preservación medioambiental. La novedad con respecto a URBAN I reside en que esta nueva convocatoria hace hincapié en la presencia de elementos innovadores en los programas de regeneración sostenible económica y social, así como en la difusión e intercambio de buenas prácticas de DUS a nivel de UE¹⁸.

En respuesta a la convocatoria difundida por el Ministerio de Economía y Hacienda de España se presentan 86 Ayuntamientos con sus respectivas propuestas de subprogramas a la Iniciativa¹⁹. A nivel estatal se establece que 10 ciudades accedan al URBAN II²⁰.

Como condición para que las ciudades puedan adherirse a la iniciativa, desde la UE se dispone que las áreas de actuación presenten, al menos, tres de los siguientes requerimientos: alto índice de desempleo de larga duración; débil tasa de actividad económica; alto nivel

17 GHK (2003). Expost evaluation Urban Community Initiative.

18 Otra diferencia destacable fue que URBAN II estaba destinada a ciudades de más de 20.000 habitantes y excepcionalmente, de más de 10.000 habitantes. Cumple indicar que uno de los logros de esta etapa presupuestaría, que ha perdurado en el tiempo hasta la actualidad, fue la puesta en marcha de URBACT –la red europea de intercambio de experiencias–. Dicha red constituye un espacio de intercambio de buenas prácticas en toda la UE. Actualmente está integrado por más de 300 ciudades, de 29 países y por más de 5000 profesionales. En este sentido URETA, MARTÍN-MARISCAL Y MENDOZA MURO (2018). Colecciones Investigaciones. IdPA, 04.

19 En el caso español, al igual que lo previsto para URBAN I, se designó como Autoridad gestora del programa URBAN II a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda. Que podría ejercer sus funciones directamente o por medio de la Subdirección General de Administración del FEDER.

20 Las siguientes ciudades tuvieron sus subprogramas seleccionados: Cáceres, Gijón, Granada, Jaén, Orense, Pamplona, San Adriá, San Sebastián-Pasaia, San Cristóbal de la Laguna y Teruel.

de pobreza y exclusión; necesidad de reconversión resultantes de dificultades económicas y sociales; elevado número de inmigrantes, minorías étnicas o refugiados; bajo nivel educativo, importante déficit de formación y elevado índice de abandono escolar; nivel elevado de criminalidad y delincuencia; tendencias demográficas precarias y; degradación ambiental.

Iniciativa URBANA (2007-2013)

Se produce la integración plena de la dimensión urbana en los programas y proyectos financiados por FEDER y la posibilidad de que cada Estado miembro y sus respectivas regiones puedan presentar directamente programas, en el ámbito de su *Marco Estratégico Nacional de Referencia y Programas Operativos*, y aplicar intervenciones personalizadas de desarrollo integrado en sus ciudades. En España se decide lanzar la INICIATIVA URBANA, para dar continuidad al desarrollo del *método URBAN* y su enfoque integrado en el país²¹.

Los Estados miembros y regiones pueden implementar o no una iniciativa propia de DUSI al igual que, en las etapas anteriores, eran libres para presentar candidatos a las iniciativas URBAN I y II siguiendo lo establecido en las correspondientes convocatorias. No obstante, al acogerse a la posibilidad –plasmada en el art. 8 de la Regulación del FEDER– de presentar un instrumento propio, los Estados miembros deben hacerlo siguiendo los principios y la metodología URBAN.

Al actuar de esta manera, la Comisión Europea transfiere las responsabilidades a las autoridades estatales y regionales, a la vez que les brinda más libertad para actuar en la definición del instrumento que se pone en marcha, posibilitando que sean mejor adaptados a las prioridades del Estado miembro en cuestión (De Gregorio Hurtado 2017b).

El *MENR Marco Estratégico Nacional de Referencia* de España (2007-2013) es el documento estratégico y financiero que recoge las disposiciones generales con relación a FEDER, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión. Con respeto al tema urbano se decide reforzar la estrategia de desarrollo local y urbano de acuerdo a las directrices comunitarias de la Política de Cohesión. Por medio del desarrollo de actuaciones integradas se trata de responder a los retos específicos de las ciudades españolas, quedando asumidas las directrices de la *Estrategia de Lisboa*.

En este contexto se prevé la puesta en marcha de dos actuaciones distintas:

21 Gutiérrez Palomero (2010a: 164) explica que “La no continuidad de URBAN en el periodo 2007-2013 no supone, en términos cuantitativos, un cambio sustancial respecto periodos anteriores. La mayor parte de las acciones urbanas financiadas a través de FEDER ya se desarrollaban dentro de los Objetivos 1 y 2 – suponiendo un 14% del presupuesto total de estos, por un 0,3% de URBAN–. En este sentido, la inclusión de las acciones urbanas dentro de los Objetivos de Convergencia y Competitividad no supone una novedad importante respecto al periodo anterior”.

- Actuaciones en municipios de tamaño mediano y pequeño, integradas en los programas operativos regionales orientadas a ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y menos de 50.000.
- Actuaciones en municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincias, lo que vendría a ser la iniciativa URBANA (MENR, 2007: 119 y 121).

El objetivo de la convocatoria de la iniciativa URBANA es “la puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración urbana que, mediante un enfoque integrado que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorezcan un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias” (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 2007). En su contexto, con el objetivo de favorecer el intercambio de conocimientos y experiencias sobre regeneración y desarrollo urbano sostenible, se pone en marcha la *Red de Iniciativas Urbanas* (RIU) que sigue cumpliendo con este objetivo, además de otros de apoyo al desarrollo de iniciativas urbanas²².

En la propia convocatoria de la iniciativa URBANA se prevé el número orientativo de posibles ciudades beneficiarias por región, definiendo 43 como número total de programas objeto de desarrollo. No obstante, al final son financiados 46 proyectos²³. Así mismo, en la convocatoria se mantiene: el carácter de concentración de medidas y recursos en un área urbana delimitada (de no gran extensión); el carácter integrado y participativo de las propuestas; y el carácter innovador y estratégico. Se recoge, igualmente, la necesidad de “descripción de la situación social, económica y medioambiental de la zona de actuación, a través de la cual pueda deducirse que se trata de una zona con una situación de fuerte deterioro social, económico y medioambiental” (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 2007).

22 Entre los principales objetivos de la RIU están: a) La definición de una Agenda Urbana para España, en línea con los principios y orientaciones que se defina a nivel europeo, configurándose como una herramienta de coordinación que sirva para enmarcar los proyectos de desarrollo urbano cofinanciados en el periodo de programación 2014-2020 y en el marco de grupos de trabajo con participación de Comunidades Autónomas y Entidades Locales; b) Estudiar y aprobar las propuestas, documentos técnicos y herramientas que puedan elaborarse en el marco de la Red para facilitar el desarrollo efectivo de políticas urbanas en las intervenciones de los fondos comunitarios; y c) Presentar y analizar el desarrollo de las políticas urbanas en España y en Europa y la contribución de los fondos comunitarios al desarrollo de las mismas, así como estudiar posibles actuaciones complementarias en materia de desarrollo urbano que puedan estar financiadas con fondos comunitarios. Para más información consultar: <http://www.rediniciativasurbanas.es/que-es-la-riu/objetivos>

23 Las ciudades seleccionadas fueron: Ceuta (Ceuta), Alicante (Alicante), Burgos (Burgos), Arona (Santa Cruz de Tenerife), Talavera de la Reina (Toledo), Huesca (Huesca), Gandia (Valencia), Coslada (Madrid), Torrelavega (Cantabria), Málaga (Málaga), Torrent (Valencia), Lugo (Lugo), Oviedo (Asturias), Lorca (Murcia), Barcelona (Barcelona), Jerez de la Frontera (Cádiz), Mérida (Badajoz), Jaén (Jaén), Santiago de Compostela (A Coruña), Vélez-Málaga (Málaga), Melilla (Melilla), Palma de Mallorca (Balears), Santa Coloma de Gramenet (Barcelona), Cerdanyola del Vallès (Barcelona), Pamplona/Iruña (Navarra), Leganés (Madrid), Linares (Jaén), Coruña (Coruña), Madrid (Madrid), Murcia (Murcia), Sevilla (Sevilla), Cuenca (Cuenca), Vitoria-Gasteiz (Álava), Almería (Almería), Hospitalet de Llobregat (Barcelona), Getafe (Madrid), Alcalá de Guadaíra (Sevilla), Ferrol (A Coruña) Alcobendas (Madrid), Palencia (Palencia), Logroño (La Rioja), Santa Lucía de Tirajana (Las Palmas), Motril (Granada), Córdoba (Córdoba), Cádiz (Cádiz), Albacete (Albacete).

EDUSI (2014-2020)

La continuidad en la aplicación del *método URBAN* en España, durante el periodo 2014-2020, queda explícita en el *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, aprobado el 30 de octubre de 2014 (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2014), en el que se definen tres grandes dimensiones estratégicas para los entornos urbanos, alineadas con la *Estrategia Europa 2020*: “1) Mejora de la dimensión física y medioambiental (ciudad sostenible); 2) Mejora de la dimensión económica y competitiva (ciudad inteligente); 3) Mejora de la dimensión social (ciudad integradora)”. Establece que las ciudades españolas definirán estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible capaces de dar respuesta a lo establecido en el Art. 7 del Reglamento FEDER²⁴.

Dichas estrategias deben centrarse en 4 de los 11 objetivos temáticos (OT) recogidos en el acuerdo de asociación anteriormente indicados:

- OT2- Mejorar el uso de la calidad de las Tecnología de la Información y de las Comunicaciones (TIC) y el acceso a las mismas.
- OT4- Favorecer la transición a una económica baja en carbono en todos los sectores.
- OT6- Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.
- OT9- Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación.

De los cuales, se preveían obligatorios en las EDUSI, los objetivos temáticos 4 y 9, siendo los demás voluntarios.

El programa EDUSI, se dirige a ciudades y áreas urbanas funcionales de más de 20.000 habitantes. Su primera convocatoria se realiza a través del BOE de 17 de noviembre de 2015, que recoge la aprobación conjunta de las bases a cumplir por las propuestas que quieran concurrir. Por medio de un sistema de concurrencia competitiva, los ayuntamientos y entidades supramunicipales existentes o de nueva creación, pueden acceder a las ayudas tras haber pasado y aprobado un proceso de selección liderado por una Comisión de Valoración²⁵.

²⁴ El referido artículo “Desarrollo sostenible en el medio urbano” determina en su apartado 1 que: “El FEDER apoyará, mediante programas operativos, el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural”. Así mismo, el apartado 4 del ya referido artículo, se señala que “al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo «inversión en crecimiento y empleo» se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible”.

²⁵ Conformaba la referida Comisión de Valoración: Cinco representantes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un representante del Ministerio de Fomento, dos representantes del Ministerio

De manera general, las EDUSI deben cumplir los siguientes requisitos y contenidos:

- La identificación inicial de los problemas o retos urbanos del área.
- Un análisis del conjunto del área urbana desde una perspectiva integrada.
- Un diagnóstico de la situación del área urbana.
- La delimitación del ámbito de actuación.
- Un plan de implementación de la estrategia que debe incluir las líneas de actuación.
- La descripción de los mecanismos de participación ciudadana y de los agentes sociales.
- La garantía de la capacidad administrativa para su implementación.
- La referencia a los principios horizontales y objetivos transversales.

Además, las EDUSI deben tener un carácter integrado y abordar en todo caso, aspectos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales, capaces de favorecer un Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado.

Al proceso de selección, publicado en el BOE de 17 de noviembre de 2015²⁶, se presentan 269 estrategias, de las cuales son seleccionadas 83, conforme se recoge en el BOE 239, 3 de octubre de 2016²⁷. A la segunda convocatoria, realizada por medio del BOE de 7 de octubre de 2016²⁸, de un total de 185 EDUSI presentadas, son seleccionados otros 40 subprogramas²⁹. La tercera convocatoria de EDUSI, lanzada en el BOE de septiembre de 2017, trae algunas modificaciones con relación al texto de la primera. La más destacable se refiere a la atribución de un mayor peso en el ámbito social, motivada por las recomendaciones de la Comisión Europea, por lo que se modifican los porcentajes de los objetivos temáticos requeridos por las convocatorias, ganando el OT9 un mayor peso relativo³⁰. A esta convocatoria se presentan 149 programas, de los cuales 50 son seleccionados³¹.

Industria, Energía y Turismo, un representante del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y un representante de cada Comunidad Autónoma que había aportado financiación adicional al Eje Urbano del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible en el cual se integraban las EDUSI –estos valoraban las estrategias presentadas por las ciudades de sus respectivas CCAA–. Así mismo, se previó la participación de representantes de la Comisión Europea, de otros ministerios o Administraciones, a expertos de reconocido prestigio en el sector, así como al resto de Redes que se consideren relevantes. Los invitados tendrían voz, pero no voto.

26 Disponible en https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12423

27 La Resolución de la primera convocatoria, con las EDUSI seleccionadas, puede ser consultada en <https://www.boe.es/boe/dias/2016/10/03/pdfs/BOE-A-2016-9052.pdf>

28 Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-9222

29 La Resolución de la segunda convocatoria, con las EDUSI seleccionadas, está disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/05/22/pdfs/BOE-A-2017-5678.pdf>

30 Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/09/21/pdfs/BOE-A-2017-10772.pdf>

31 La Resolución de la tercera convocatoria, con las ciudades y diputaciones provinciales seleccionadas, está disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/12/18/pdfs/BOE-A-2018-17340.pdf>

3.2. Resumen y análisis comparativo de los programas

Siguiendo la metodología para el análisis de la agenda del desarrollo urbano integral, elaborada en el marco del proyecto URBAN IMPACTS, y teniéndola en cuenta en la clasificación de las áreas de actuación oficiales y los contenidos previstos en el marco de las EDUSI se presenta la siguiente tabla resumen. En ella se establece una clasificación homogénea en macro-áreas, fundamentada en las áreas de actuación oficialmente indicadas en los programas y convocatorias de las diferentes iniciativas y atendiendo al ámbito sobre el que las referidas actuaciones oficiales pretenden intervenir.

El análisis del contenido de las convocatorias y documentaciones oficiales de las iniciativas permite agrupar las actuaciones oficiales en 11 áreas que, a su vez, son organizadas en 6 áreas comunes a los programas y proyectos de desarrollo urbano integral:

- Territorio: en la cual se encuentran las actuaciones orientadas a la mejora del entorno físico y de las infraestructuras.
- Economía: conformada por actuaciones orientadas a la promoción del desarrollo económico.
- Sociedad: que agrupa las actuaciones orientadas a la mejoría de la integración, bienestar y cohesión social.
- Medioambiente/Sostenibilidad medioambiental: que congrega las medidas orientadas a la protección medioambiental, la resiliencia y la transición o mejora energética.
- Gobernanza y gestión de los proyectos: conformada por las actuaciones vinculadas con la gestión y gobernanza en el ámbito del proyecto o, de manera más amplia, para la mejora de estos aspectos a nivel institucional³².

³² Originalmente, conforme queda recogido en Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez (2019:54), el estudio al abordar las iniciativas URBAN I, URBAN II y la INICIATIVA URBANA, preveía 11 áreas de agrupación fundamentadas en las áreas de actuación oficiales previstas en las correspondientes convocatorias y 5 macro-áreas comunes a los programas y proyectos de desarrollo urbano integral según el ámbito de actuación al que se orientan. Con el objetivo de replicar esta metodología para el análisis del contenido de la agenda EDUSI, se realizó un ejercicio de aproximación en el sentido de clasificar las actuaciones y medidas, bien como los objetivos específicos previstos en la documentación oficial que presenta la iniciativa, conforme a esta metodología. Para ello, fue necesario añadir un área de agrupación, dentro del macro-área de Gobernanza y Gestión, orientada a las actuaciones vinculadas con Gobierno y Administración electrónica, presente en las tres convocatorias EDUSI y vinculada con la consecución del objetivo temático OT2 Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación.

Tabla 1.a. Áreas de actuación: correspondencia con las áreas recogidas en los programas

Macro-áreas	Áreas	Áreas recogidas en los programas			
		URBANI	URBAN II	URBANA	EDUSI
Territorio	Reordenación urbana/ Patrimonio	Mejora del medio ambiente	Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente	Protección y preservación del patrimonio	Rehabilitación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural Infraestructuras turísticas y culturales Rehabilitación integrada de suelos urbanos de titularidad pública (entrando actuaciones de saneamiento, aguas y residuos) Rehabilitación integral de viviendas
	Movilidad/ Accesibilidad		Integración de transporte público y comunicaciones	Mejora de la accesibilidad y movilidad	Implantación de planes de movilidad sostenible Despliegue de plataformas de gestión y redes para la smart city (infraestructura y redes)
	Equipamientos sociales	Centros de formación		Equipamientos e infraestructuras para potenciar participación sociedad civil	Centros de formación profesional, vivero de empresas, centros de orientación a emprendedores, etc. Equipamientos sociales en general (centros de día, comedores, bibliotecas, etc.)
Economía	Desarrollo económico	Desarrollo tejido económico	Empresariado y pactos a favor del empleo	Promoción económica	Rehabilitación I tejido productivo y comercial Ayudas y apoyo a los comercios y a la creación de nuevas iniciativas empresariales
	Turismo			Turismo	Desarrollo y promoción de activos culturales urbanos, en particular orientados al turismo Impulsar la oferta de servicios basados en el patrimonio cultural, asociados a digitalización de este y su aplicación al sector turístico
Sociedad	Integración	Programas sociales	Integración de marginados y acceso a los servicios básicos	Integración e igualdad de oportunidad	Habilitación de espacios abandonados a colectivos que impulsen iniciativas comunitarias y servicios sociales, y apertura de nuevos negocios
				Promoción de la conciliación familiar y la cohesión social	Revitalización del espacio público para la realización de actividades deportivas, culturales, etc.
	Formación	Programas de formación		Formación profesional	Iniciativas sociales como banco del tiempo Promoción y dinamización de iniciativas culturales y artísticas Cursos de formación y jornadas de sensibilización

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN IMPACTS.

Tabla 1.b. Áreas de actuación: correspondencia con las áreas recogidas en los programas

Macro-áreas	Áreas	Áreas recogidas en los programas			EDUSI
		URBANI	URBAN II	URBANA	
Medio ambiente	Medio ambiente		Reducción y tratamiento de residuos, gestión eficiente, reducción consumo	Mejora del entorno natural y calidad medioambiental	Rehabilitación y puesta en valor del patrimonio natural de las ciudades
	Eficiencia energética			Eficiencia energética	Planes y ejecución-mejora calidad del aire
	Administración/ Proyecto	Gestión, seguimiento, asistencia técnica y evaluación	Evaluación, gestión y seguimiento mejoras en el gobierno urbano	Gestión, seguimiento, control y auditorías, evaluación y asistencia	Planes y ejecución-reducción del ruido urbano
Gobernanza y gestión	Información y publicidad			Información y publicidad	Eficiencia energética y energías renovables
	Administración/ Gobierno electrónico				Servicios públicos urbanos TIC – accesibilidad y mejora
					Aplicaciones móviles - servicios prestados por el municipio
					Estrategia global - <i>open government</i>

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN IMPACTS.

Varios autores han buscado analizar comparativamente las diferentes iniciativas comunitarias orientadas a la regeneración urbana integrada en España, tomando como variables las características de las áreas de actuación donde se implementaron los subprogramas, la escala de los municipios, el reparto de ayudas por CCAA y por proyectos, entre otros³³.

Sin embargo, retomando lo ya mencionado en el apartado dedicado a explicar la metodología de investigación empleada en el presente estudio, el análisis comparativo adoptado busca organizar los resultados identificados en estudios de referencia en la literatura y bibliografía entorno a dos categorías: orientadas a temas formales y objetivos identificados en las convocatorias; y a temas metodológicos e intangibles:

Elementos formales y tangibles

Con respecto a los **plazos para la presentación de las propuestas** desde el lanzamiento de las convocatorias, la escasez de tiempo hábil para que los ayuntamientos preparen sus propuestas ha sido una constante a lo largo de los diferentes programas (Molina Costa y Jiménez Romera, 2016; De Gregorio Hurtado, 2017b). De manera específica esta cuestión es uno de los aspectos claves que deben ser considerado a la hora de explicar la presentación de proyectos no tan coherentes con las recomendaciones de la Comisión Europea en lo relativo a presupuestos, enfoque integrado y participación, principalmente en el marco de las convocatorias de URBAN I y II (De Gregorio, 2015: 30 y 39)³⁴. Ya que, durante estas etapas, la gran mayoría de las instituciones locales no contaban con ninguna experiencia en la elaboración de proyectos de estas características.

Los requisitos que han fundamentado los procesos de selección en los diferentes programas, con respecto a algunos aspectos, han sido heterogéneos. En el marco de la

33 En este sentido, a modo de ejemplo, Ureta, Martín-Mariscal y Mendoza Muro (2018) para el análisis de proyectos de regeneración urbana integral implementados en España a través de financiación europea durante el periodo 1990-2013, emplearon como variables la financiación obtenida, las escalas utilizadas y la localización donde se desarrollaron; Hernández Aja, Matesanz Parellada, Rodríguez-Suárez y García Madruga (2015) definieron las características de las actuaciones de rehabilitación conforme a las formas de crecimiento del tejido urbano en España (centro histórico, ensanche, periferia mixta, media mixta, promociones públicas de los años 40-60, de los años 60-75 y de los años 75 a 90); De Gregorio Hurtado (2007) clasificó los proyectos desarrollados en el marco de URBAN I en función del campo de actuación (rehabilitación de casco histórico, de barrio residencial, de zona industrial y recuperación de espacio natural) y también en función de la distancia del centro de la ciudad (centro o zona periférica).

34 Cumple indicar que, con relación al programa EDUSI, Molina Costa y Jiménez Romera (2016: 170), han averiguado que "(...) algunos municipios, con mayor contacto con la FEMP o que habían recibido financiación en programas europeos anteriores (tipo URBAN I Y II e Iniciativa Urbana), tuvieron conocimiento temprano de la convocatoria que se preparaba, mientras que otros muchos municipios se enteraron prácticamente por el BOE, cuando apenas había margen para preparar una propuesta".

iniciativa URBAN I, debido a la rapidez y falta de experiencia en la preparación de propuestas, los **indicadores de degradación o vulnerabilidad** presentados por las entidades locales para justificar la elegibilidad de las correspondientes áreas de actuación no siempre eran los más adecuados y oportunos, siendo heterogéneos entre las diferentes propuestas, lo que dificultó su empleo como criterio de selección y comparación entre propuestas (De Gregorio 2015: 31).

Para el URBAN II, cada ciudad pudo elegir los indicadores que presentaría para justificar las áreas de actuación a regenerar en cuanto a su vulnerabilidad y degradación, produciéndose, otra vez, una falta de homogeneidad entre los indicadores.

No obstante, la selección no resultó del todo perjudicada, porque en el marco de URBAN II se instauró la obligatoriedad de incluir una **evaluación ex ante** (fundamentada en una serie de indicadores que justificasen la elección del área) y un **estudio DAFO**, que vino a facilitar la comparación entre los proyectos durante la etapa de selección.

Desde entonces, estos requisitos han estado presentes en las convocatorias, colaborando en la comprensión de las especificidades de las áreas de actuación desde una construcción holística y transversal que, con mayor probabilidad, influirá positivamente en el planteamiento de medidas necesarias para el área y oportunas en el marco de la correspondiente convocatoria³⁵.

Otra cuestión, que surge relacionada con el ámbito formal de los programas, refiere a la **complejidad de los documentos y procedimientos** emanados de las instituciones europeas referentes a las iniciativas (Rodríguez Álvarez, 2005: 227). Principalmente en el marco de URBAN I, las ciudades encontraron limitaciones para adoptar un modo de gestionar los programas y justificar los gastos, que venía impuesto desde las instancias comunitarias, que era más cercano a la *Nueva Gestión Pública* y más alejado de la práctica sectorial administrativa tradicional (De Gregorio Hurtado y González Medina, 2017: 63). Como consecuencia, en el marco de la iniciativa URBANA se estableció como requisito para acceder al programa, que las propuestas presentaran una descripción de los sistemas de control y gestión del proyecto que serían implementados.

Con relación a las **medidas contempladas y gastos elegibles**, procede indicar que tanto URBAN I y II como URBANA no contemplaban el desarrollo de actuaciones específicas en materia de rehabilitación de viviendas y edificios de uso residencial. Ya

35 Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez (2019) explican que “No obstante, al igual que otras políticas públicas, las iniciativas de regeneración urbana implican un proceso progresivo de adaptación estratégica de su *policy frame* al contexto en el que se aplican, el área socio-espacial sobre el que actuarán. (...) Esto supone el desarrollo de un proceso de planificación estratégica que ligue el diagnóstico que se realiza sobre el contexto urbano en el que se pretende intervenir con el establecimiento de objetivos a lograr, así como una estrategia de actuación específica que considere tanto el marco de las orientaciones generales del programa en el que se desarrolla, como el diagnóstico realizado y los objetivos propuesto”.

en el marco EDUSI, este tipo de actuación podría desarrollarse vinculada a la mejora energética de los edificios. Además, en el marco de la iniciativa URBANA, se incorpora de manera explícita la sostenibilidad ambiental entre los objetivos y las posibles actuaciones contempladas. De manera más específica, la referida área de actuación se añade a lo que se conocen como los tres pilares básicos de los procesos de intervención en áreas urbanas: entorno urbano, desarrollo económico e inclusión social, además de aquellos aspectos vinculados con la gobernanza y gestión de proyectos (Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019:52). Planteamiento que sigue vigente en el marco EDUSI.

Es necesario indicar que, en el ámbito de las iniciativas URBAN I y II, existía la posibilidad de desarrollar iniciativas orientadas a la mejora de este ámbito, pero el planteamiento estaba, de manera general, orientado a la puesta en marcha de actuaciones de carácter físico sobre el entorno urbano. En la iniciativa URBANA, el ámbito de actuación aparece identificado como “mejora del entorno natural y calidad medioambiental”, reflejando un carácter diferenciador con relación a las anteriores iniciativas. En este sentido, se puede afirmar que las iniciativas URBAN reflejaban una orientación a la revitalización del barrio, mientras que la INICIATIVA URBANA se orientaba a la creación de comunidades sostenibles, siguiendo las tendencias de la PUE y la creciente importancia del tema en el ámbito internacional (Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019:52).

En las convocatorias de las iniciativas URBAN I, II y URBANA, con relación a la **delimitación del área de actuación** sobre la cual incidiría el proyecto, el enfoque dominante adoptado era el *area-based*, según el cual las intervenciones deberían realizarse sobre áreas concretas delimitadas que recibirían los recursos económicos y técnicos, además de atención política, durante un período de tiempo de aproximadamente siete años (De Gregorio Hurtado y González Medina, 2017: 57). En el marco de las EDUSI, se entiende la superación de dicho enfoque³⁶, ya que se pasan a financiar estrategias a nivel de ciudad, “tomando en consideración la complejidad de las formas urbanas en que ésta se desenvuelve” (Alonso-Ibáñez, 2017: 11). Lo que podría, en determinados momentos, generar una cierta tensión entre el contenido adoptado en la EDUSI –que plantea una estrategia y actuaciones a nivel de ciudad, sin tramites de información y participación pública regulados– y lo dispuesto en los instrumentos tradicionales del planeamiento urbano que han superado dichos criterios (Molina Costa y Jiménez Romera, 2016: 173).

Por último, es relevante comentar en el ámbito de **las áreas temáticas** previstas en las convocatorias que en el marco de la iniciativa URBANA y de las EDUSI se contemplan

36 En este sentido De Gregorio Hurtado (2017: 67) explica, como una diferente remarcable con respecto a las anteriores iniciativas que en el marco de las EDUSI do solicitantes “No tienen que presentar una estrategia de regeneración urbana para un ámbito caracterizado por algunos indicadores de vulnerabilidad urbana, sino una estrategia de ciudad, dentro de la que cada ciudad implementará las actuaciones que considere prioritarias, lo que puede llegar a ser contradictorio con el enfoque integrado”.

posibles acciones orientadas al **desarrollo cultural**, aunque vinculadas a las actuaciones en el ámbito del patrimonio cultural o subsumidas dentro de las actuaciones de inclusión social.

Se podría vincular la emergencia de los temas culturales en el marco de las referidas iniciativas no limitados exclusivamente a la cuestión patrimonial y abiertos a las industrias culturales y creativas. Como un avance alineado con el proceso reivindicativo que se viene produciendo en torno al reconocimiento del desarrollo cultural como una línea de actuación autónoma y transversal en las agendas de desarrollo sostenible³⁷.

Elementos de contenido e intangibles

Con relación a la presencia de la **diversidad en las agendas** de los proyectos llevados a cabo durante las diferentes convocatorias, en el ámbito de la iniciativa URBAN I, la mayor parte de los proyectos introdujeron medidas en los diferentes ejes temáticos previstos en las convocatorias. Se realizaron actuaciones en las dimensiones física, económica y social de los barrios o áreas objeto de actuación. Aunque el área orientada a la ejecución y gestión del proyecto no exigía explícitamente el desarrollo de actuaciones de gobernanza local, en ella se presentaba un importante potencial en tal sentido. No obstante, los programas de URBAN I introdujeron de manera limitada esta cuestión en sus agendas de regeneración (De Gregorio Hurtado, 2017b: 54-56).

En el ámbito de la iniciativa URBAN II se desprende un avance en cuanto a una mayor comprensión sobre la implementación del enfoque integrado, lo que conllevó a la presentación de programas con mayor nivel técnico, más coherentes internamente y con un nivel de sinergias entre medidas más elevado. Aunque ninguno de los 10 proyectos seleccionados introdujo medidas en el eje *Fomento de las estructuras de gestión urbanas nuevas y modernas, formación de personal. Estudios y peritajes sobre la organización y mejora de los servicios públicos*, perdiéndose una oportunidad para transformar la gobernanza local (De Gregorio Hurtado, 2017b: 59).

El análisis de este elemento en el ámbito de los proyectos desarrollados bajo a la iniciativa URBANA permite afirmar que estos proyectos han presentado una agenda más diversa que los de URBAN I y II. Refleja un cierto efecto de aprendizaje en cuanto a la idea de integralidad que conllevaba el *método URBAN*, ya que los proyectos URBANA presentaban una agenda más transversal que los presentados en URBAN (Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019: 60). Pese a ello, ciertos autores afirman que el grado de diversidad en las agendas seguía no siendo muy alto (Huete

³⁷ En este sentido viene desarrollándose la labor de la UNESCO, cuyos detalles pueden ser conocidos en su Informe mundial sobre la Cultura para el desarrollo urbano sostenible *Cultura: Futuro Urbano* (2016). Disponible en: <https://es.unesco.org/creativity/publication/cultura-futuro-urbano>

García, Merinero Rodríguez y Muñoz Moreno, 2014: 62 y; Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019: 59).

De igual manera, con relación a la **especialidad en las agendas** de los proyectos realizados en URBAN I y II hubo una fuerte concentración de actuaciones en el eje físico-urbanístico, siguiendo una lógica sectorial y el entendimiento hegemónico en la época de que la regeneración urbana se limitaba a mejoras del entorno: reurbanización y reordenación de espacios, accesibilidad o construcción de equipamientos (Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019: 54).

Ya en el ámbito de los proyectos de la iniciativa URBANA, la referida concentración de actuación el ámbito físico-urbanístico o de índole territorial disminuye (Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019: 58). Pero, según De Gregorio Hurtado (2017b: 64), todavía se podía observar que los programas potenciaban las medidas de mejora física y de dotación de equipamientos que las ciudades tenían en sus agendas, sin integrarlas en una estrategia holística donde se complementasen e interactuación con las acciones sociales, económicas y de gobernanza.

Sobre el elemento **participación ciudadana y de actores no institucionales**, en el ámbito de los proyectos URBAN I, la cuestión fue tratada como un requisito formal que debería estar presente en las propuestas (Rodríguez Álvarez, 2005: 227). Se contempló como parte de un discurso teórico alineado con los textos comunitarios de la época. Pero no llegaba a plasmarse en la realidad de los proyectos y tampoco en sus procesos de elaboración. En algunos proyectos la participación del tercer sector fue contemplada en la puesta en marcha de acciones sociales debido al conocimiento sobre el terreno ostentado por estos equipos (De Gregorio Hurtado, 2017b: 56).

En el ámbito de URBAN II, en el marco de elaboración de algunos proyectos se dieron procesos de diálogo entre los entes ejecutores y las comunidades, pero la falta de concreción de instrumentos y medios económicos para seguir implementando la participación durante los proyectos permaneció. La mayoría de los programas enfocó la participación desde la puesta a disposición de la comunidad e interesados de información relativa a medidas ya definidas o prácticamente cerradas. Se limita totalmente la capacidad de aportación de la ciudadanía y la rendición de cuentas. Poco se avanzó en términos de construcción de la capacidad local (De Gregorio Hurtado, 2017b: 59-60).

En relación con la colaboración con agentes de la sociedad civil local, desde un enfoque participativo, los proyectos desarrollados en el marco de la iniciativa URBANA han presentado mejores resultados de participación de entidades ciudadanas en el diseño de las iniciativas y en menor medida, la participación de las empresas en las etapas de desarrollo de las iniciativas (Huete García, Merinero Rodríguez y Muñoz Moreno, 2014: 60).

Pese a la existencia minoritaria de casos de programas que planteaban la participación en coherencia y sinergia con otras medidas, tanto en URBAN II como en URBANA,

la mayoría seguía contemplando la participación como una condición de acceso a la financiación que debería ser cumplida formalmente y no como una oportunidad para avanzar en la transformación de la gobernanza local y en la sostenibilidad urbana. Siendo así, pocos fueron los avances respecto a URBAN I (De Gregorio Hurtado, 2017b: 65).

La **gobernanza multinivel**, en el marco URBAN I, se limitó a la relación que pudiera desarrollarse entre el gobierno estatal (promotor de la iniciativa) y las ciudades (ejecutoras). Esta situación terminó por reducir el potencial colaborativo de la iniciativa. El papel de las comunidades autónomas –detentoras de competencias compartidas con las ciudades en materia de ordenación del territorio y urbanismo– fue limitado a participaciones como entes ejecutores de los programas. O como un actor más en los programas a través de la firma de convenios con órganos gestores para la implementación de actuaciones concretas. Además, la relación que se estableció entre autoridad de gestión (Ministerio de Hacienda) y entes ejecutores (ciudades) fue más de cumplimiento de aspectos normativos y económicos que vinculada a la salvaguarda de cuestiones metodológicas en los programas (De Gregorio Hurtado, 2015: 34-35).

En el marco de URBAN II, la gobernanza multinivel se desarrolló prácticamente de la misma manera que en la etapa anterior, las comunidades autónomas siguieron muy poco involucradas en los procesos, denotando la ausencia de un proceso de reflexión sobre este aspecto en el Estado español (De Gregorio Hurtado, 2015: 46). En el marco de la iniciativa URBANA, los proyectos aplicaron mecanismos de gobernanza multinivel, especialmente con niveles de gobierno superiores y de forma muy orientada a su financiación. Lo que evidencia, conforme plantean Huete García, Merinero Rodríguez y Muñoz Moreno (2014: 59), un modelo de gobernanza *hacia arriba* y con un marcado carácter financiero.

Del análisis de la **gobernanza interdepartamental** o interna de los proyectos, en el ámbito de URBAN I, los resultados indican un nivel relevante de colaboración entre áreas sectoriales, tanto en aquellos casos en que la gestión y ejecución de programas de se realizaba por integrantes de la propia estructura de los ayuntamientos o comunidades autónomas, como en los casos de programas gestionados desde un ente externo a esta estructura (De Gregorio Hurtado, 2017b: 56).

En el marco de los proyectos del URBAN II, la mayoría de los programas –con excepción de Sant Adriá y Pasaialdeá– atribuyen su gestión a entes ejecutores que coordinaban las acciones de las diferentes áreas municipales desde dentro, lo que conllevó una dinámica de trabajo colaborativo entre ellas. Se fomentó una cultura de trabajo menos sectorizada dentro de las administraciones locales participantes (De Gregorio Hurtado, 2017b: 60).

Con relación a los proyectos desarrollados en el ámbito de la iniciativa URBANA, la colaboración entre departamentos de los ayuntamientos seguía desarrollándose.

Pero, principalmente, entre aquellas áreas involucradas en la puesta en marcha de actuaciones cuya propia naturaleza exigía dicha colaboración. Por ejemplo, entre los departamentos de medio-ambiente y urbanismo en actuaciones orientadas al territorio, o con el departamento de economía para promover acciones de desarrollo económico-empresarial (Huete García, Merinero Rodríguez y Muñoz Moreno, 2014: 57).

El análisis de las categorías anteriormente indicadas, con relación a los proyectos que se vienen desarrollando en el marco de la iniciativa EDUSI, no se puede completar porque el actual periodo 2014-2020 sigue vigente. Los programas, tanto de primera generación como de segunda y tercera, se encuentra en diferentes etapas de ejecución. Los informes de seguimiento intermedios de los programas seleccionados en la primera convocatoria no se han hecho públicos. No obstante, desde la bibliografía es posible avanzar algunas cuestiones.

La **gobernanza interdepartamental y multinivel**, *leitmotiv* de la Comisión Europea para el actual periodo de programación, una vez definidos los requisitos específicos para el diseño de las estrategias, empieza a perder fuerzas. La razón es que los criterios de valoración de las propuestas no incluyen un apartado para evaluar el grado de integración horizontal de las medidas. Así mismo, el requerimiento de detallar la asignación de fondos según líneas de actuación asociadas a *Objetivos Específicos* y el necesario cumplimiento de unos determinados porcentajes por *Objetivo Temático*, también viene dificultando fuertemente el mantenimiento del enfoque integrado (Molina y Jiménez, 2016: 171).

En relación a la **participación ciudadana**, pese a que la convocatoria exigía la descripción de los mecanismos de participación empleados tanto en la fase de elaboración de la propuesta, como los que se llevarían a cabo durante las fases posteriores de seguimiento y ejecución, surgieron muchas dudas entre las ciudades sobre el enfoque y alcance de estos procesos. Muchos Ayuntamientos no han sido capaces de presentar una efectiva participación en la elaboración de la propuesta considerando el escaso margen temporal para prepararla y muchos otros, al considerar la presentación de una estrategia de ciudad, se han valido de procesos de participación ya realizados para describirlos en la propuesta. Finalmente, otros municipios han optado por empezar amplios procesos vía web o presenciales que han tenido escaso alcance ante el ajustado plazo de convocatoria (Molina y Jiménez, 2016: 172).

A modo de conclusión, se puede afirmar que las iniciativas anteriormente comentadas han supuesto la introducción del *método URBAN* en la práctica de la regeneración urbana, aunque de forma parcial y limitada. La plena adopción del referido método va suponer la conformación de un marco político estatal específico, que trate de consolidar una cultura de gobernanza para el desarrollo urbano sostenible, soportado por unas figuras e instrumentos de planeamiento urbano capaces que encajar la integralidad y diversidad de las agendas de regeneración urbana.

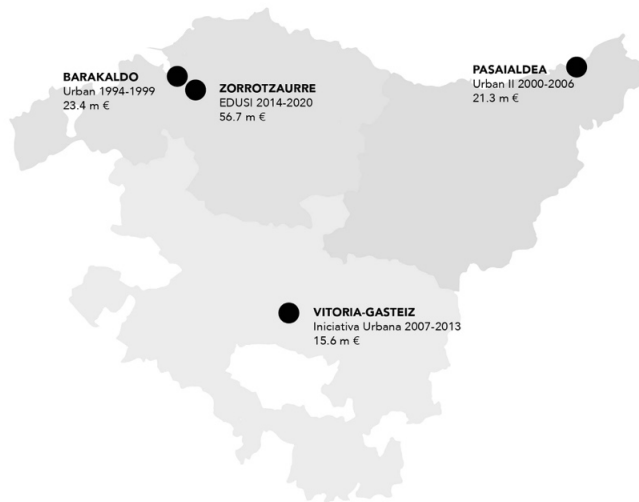
4. DESARROLLO DE PROYECTOS DE REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA EN EUSKADI

Retomando algunos aspectos recogidos en los apartados que tratan de describir las fuentes de consulta y la metodología empleada en el presente estudio, es necesario señalar que las fuentes que fundamentan el análisis que se presenta a continuación, son:

- Los documentos oficiales: propuesta de proyecto presentadas a las convocatorias, informes de seguimiento, informes de cierre e informes de evaluación de proyectos y programas generados en el marco de cada caso práctico desde los Ayuntamientos, Gobierno Vasco, Dirección General de Fondos del Ministerio de Fomento y de la propia UE.
- Los resultados de las entrevistas realizadas a expertos que han participado directamente en la elaboración y/o puesta en marcha de los correspondientes proyectos.
- La bibliografía específica, en su caso, existente en el ámbito de cada caso práctico.

Así mismo, la información se ha trabajado en torno a la construcción de resultados en base a la aplicación de categorías analíticas predefinidas, en consonancia con los objetivos del estudio, y contrastadas con las aplicadas en estudios similares.

Figura 1 Mapa síntesis de los casos prácticos estudiados



Fuente: Elaboración propia

4.1. Plan Integrado de Barakaldo en URBANI (1994-1999)

El proyecto del municipio de Barakaldo que se presentó a la primera convocatoria de URBAN contemplaba como área de actuación la zona conocida como Galindo –un entorno entre el río y el núcleo urbano consolidado– que englobaba aproximadamente 500.000 m² de suelo industrial, originalmente pertenecientes a los Altos Hornos de Vizcaya.

La gestión del proyecto de regeneración del entorno industrial en desuso fue encargada a la sociedad anónima pública Bilbao Ría 2000³⁸, con la intención de “*abrir Barakaldo al río*”. La disponibilidad de estos suelos suponía una gran oportunidad ante la problemática que presenta el municipio al inicio de la década de los 90: gran densidad de población con una deficiencia de dotaciones y espacios abiertos; una pérdida de población que supera el 7% durante la década de los 80; y una caída drástica de la renta per cápita de los ciudadanos, con un 32% de desempleo, 53% entre los más jóvenes en el año 1991.

La propuesta presentada a la primera convocatoria de URBAN formaba parte de un gran proyecto para regenerar Galindo, en tándem con otra iniciativa de gran envergadura que transcurrió de manera complementaria, prácticamente durante la misma etapa: la Operación Galindo.

Los objetivos principales que se planteaba para URBAN I Barakaldo eran: por una parte, atraer actividad económica, mejorando la seguridad y la confianza de los ciudadanos; y por otra, la mejora del entorno urbano, tanto en el núcleo urbano consolidado, como en su conexión con el frente del río. Para ello, se consideró una inversión total de 23.4 millones de euros, de los cuales el 50% serían fondos aportados por FEDER.

- **Correlación entre el Plan Integrado de Barakaldo y el marco de la convocatoria URBAN I**

El análisis de los objetivos planteados en el Plan Integrado de Barakaldo y aquéllos recogidos en el marco de la convocatoria URBAN I, pone de manifiesto una correlación entre las líneas de actuación previstas en el marco URBAN y las acciones planteadas en Barakaldo. Pero, así mismo, una fuerte concentración de medidas y presupuesto en la mejora del entorno urbano, centrando la mayor parte de las intervenciones en el ámbito

38 Bilbao Ría 2000 se creó a finales de 1992 con la intención de recuperar las zonas degradadas por la industrialización en el ámbito urbano de Bilbao y su entorno metropolitano. En sus inicios, fue dotada de capital público, concebida como un partenariado público y privado, y compuesta al 50% por la administración central del Estado (Ministerio de Fomento y empresas dependientes del mismo (SEPES – Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo - Autoridad Portuaria de Bilbao, Renfe y FEVE) y al 50% por las administraciones vascas (Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Ayuntamiento de Bilbao y Ayuntamiento de Barakaldo). Ayuntamiento de Bilbao: recurso online. Disponible en: <http://www.bilbaopedia.info/bilbao-ria-2000>

físico-urbanístico, y en el desarrollo de actuaciones en el ámbito económico, a través del fomento del empleo³⁹, relegando el resto de ámbitos de actuación –social, medio ambiente y gestión– a un segundo plano.

De manera específica, la cuestión ambiental, entendida en el sentido de protección, preservación o mejor del medio ambiente y uso eficiente de la energía, no parece haber recibido mucha atención dentro del programa. Si bien el proyecto incluyó la operación de descontaminación de suelos, produciendo un impacto medioambiental innegable, dicha acción se enmarca en el ámbito del desarrollo económico, puesto que las acciones de limpieza tuvieron como finalidad la liberación de suelo para la implantación de actividades económicas y la creación del CEDEMI *Centro de Desarrollo Empresarial Margen Izquierda*⁴⁰.

En términos de objetivos e impactos, según la evaluación ex-post de la iniciativa URBAN promovida por la Unión Europea, el Plan Integrado de Barakaldo obtuvo impactos en los ámbitos físico-medioambiental, socioeconómico y en el capital social, situándose dentro de la media de los programas analizados⁴¹.

- **Correlación entre el Plan Integrado de Barakaldo y la Política Urbana Europea en materia de DUS**

Tomando como referencia de las orientaciones vinculadas a la promoción del DUS en el marco de la UE los compromisos asumidos en la Carta de Aalborg (1994), se puede establecer una identificación parcial entre la estrategia adoptada en el Plan Integrado de Barakaldo y su contenido. Principalmente, porque aspectos como el cambio climático, la preservación de los ecosistemas, la autogestión a nivel local como condición necesaria para el desarrollo, el protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad, recogidos en documento de la PUE como aspectos esenciales, no se encuentran entre

39 Los objetivos planteados en el eje temático de desarrollo económico, en concreto, han mantenido estrecha relación con los objetivos establecidos en el programa operativo, y han tenido una relevancia muy superior (en términos presupuestarios) a la media general de los proyectos de URBAN I estatales, según confirma el estudio URBAN IMPACTS. Como resultado de las medidas impulsadas entorno al desarrollo económico, y con incidencia de otras medidas complementarias externas al marco URBAN, el Informe de Cierre del Programa URBAN I Barakaldo (2001) apunta una reducción del desempleo en la Comarca del 30%, en comparación con el año 1997.

40 El estudio URBAN IMPACTS aporta una observación interesante al respecto, según el cual, la previsión presupuestaria para el eje temático de medio ambiente es nula para la media de los proyectos estatales aprobados en la convocatoria URBAN I.

41 En la referida evaluación ex-post, se contemplaban diez posibles áreas de impacto definidas para los proyectos llevados a cabo en el marco URBAN, conforme sigue: impacto físico-medioambiental, impactos socioeconómicos, resistencia de la comunidad local, impactos del capital social, estructura y funcionalidad de la ciudad, impactos positivos en las áreas vecinas, impactos negativos en las áreas vecinas, impactos institucionales, estrategias de ciudad, desarrollo regional.

los objetivos y acciones desarrolladas en el marco del Plan Integrado de Barakaldo. Son precisamente estos dos puntos, la cuestión medioambiental y la gobernanza y participación pública, las que podrían considerarse los puntos débiles del Plan Integrado de Barakaldo, pese a que también integraban las áreas de actuación previstas en convocatoria de URBAN I.

- **Nivel de implementación del enfoque integrado**

Diversidad e integralidad en las acciones. Si se comparan las premisas adoptadas en la actualidad, que basan la integralidad del proyecto en la realización de acciones en los diferentes ejes de desarrollo, de manera coordinada, coherente y empleando una visión transversal, el análisis de las medidas que se han desarrollado en el marco del Plan Integrado de Barakaldo apunta a una clara tentativa de dotarlas de diversidad e integralidad, en medio de la cultura dominante en la época de previsión y ejecución de acciones desde sus sectores tradicionales⁴².

Aun así, según la información expuesta en apartados anteriores, los resultados obtenidos tuvieron una clara inclinación hacia la macro-área *Territorio*, es decir, intervenciones físico-urbanísticas. Cabe adelantar que este hecho es coherente con la tendencia de las propuestas circunscritas en la primera convocatoria de URBAN I, tal y como se ha expuesto en apartados anteriores. Según la comparativa realizada entre las convocatorias de las iniciativas comunitarios, los proyectos realizados en URBAN I concentraron sus actuaciones sobre todo en el eje físico-urbanístico.

Es necesario señalar que en el marco del Plan Integrado de Barakaldo, el área de medio ambiente urbano se vio vinculada con actuaciones orientadas a la transformación físico-urbanística del entorno o el desarrollo económico, siguiendo la concepción predominante en aquel momento y en la propia convocatoria de URBAN.

Gobernanza multinivel e interdepartamental. En la elaboración y puesta en marcha del Plan Integrado de Barakaldo se puede verificar el desarrollo de una amplia gobernanza multinivel, ya que Bilbao Ría 2000 –gestora del proyecto– contaba con un Consejo de Administración en el cual participan el Ayuntamiento de Barakaldo, el Ayuntamiento de Bilbao, la Diputación Foral de Bizkaia, el Gobierno Vasco y el Gobierno Central.

42 Esta observación es avalada por lo dispuesto en el informe de evaluación ex-post de URBAN I, en el cual se identifica el enfoque empleado en la estrategia del Plan de Barakaldo como amplio e integrado. Asimismo, los resultados del estudio URBAN IMPACTS confirman que el índice de diversidad atribuido al Plan de Barakaldo (0.58) está por encima del índice medio de todos los proyectos estatales de la convocatoria URBAN I (0.45). En el marco del referido estudio, el índice de diversidad se considera “la concentración o dispersión del gasto entre las áreas de actuación de cada proyecto. El valor 0 significa que todo el presupuesto se concentra en un área y el valor 1 que el presupuesto se distribuye por igual en las cinco áreas de actuación. Disponible en: <https://www.upo.es/investigacion/urbanimpacts/es/catalogo/#/1203>

Además, dentro del Ayuntamiento de Barakaldo colaboraron diferentes departamentos, principalmente en las acciones orientadas al desarrollo del tejido empresarial y las de formación y capacitación. Lo que demuestra la existencia de una gobernanza interdepartamental en el marco del proyecto. Así mismo, según fuentes cercanas al proyecto, es de destacar la actitud abierta de colaboración que mostró el Ayuntamiento de Barakaldo con Bilbao Ría 2000 durante todo el proceso.

- **Previsión de procesos de participación**

El enfoque adoptado, en la implicación de agentes múltiples de la sociedad en el Plan Integrado de Barakaldo, fue informar y difundir públicamente el programa y su proceso de desarrollo. Se pusieron en marcha diversas iniciativas que contaron con un amplio respaldo comunitario⁴³. Como resultado de estas iniciativas, fuentes cercanas al proyecto subrayan que el URBAN Barakaldo tuvo mucha popularidad y recaló profundamente en la sociedad local.

Sin embargo, no hay indicios de la existencia de una participación activa de actores locales en el diseño, gestión e implantación de las medidas⁴⁴. La gobernanza de las medidas se fue desarrollando entre diferentes agentes vinculados a la administración pública –Bilbao Ría 2000, CEDEMI, IHOBE y Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de Gobierno Vasco– sin lograr una participación efectiva de otros sectores de la sociedad.

- **Previsión de acciones en ámbitos prioritarios de DUS**

El marco europeo en materia de DUS en el momento del programa URBAN I, por medio de la Carta de Aalborg y otros documentos comunitarios, se centraba en el fomento y adopción por parte de los actores locales de medidas en materia de desarrollo medioambiental, desarrollo económico, desarrollo social y gobernanza⁴⁵.

Al relacionar el marco de prioridades comunitarios con las medidas más significativas previstas en el Plan Integrado de Barakaldo se puede identificar la aplicación de esta

⁴³ Buen ejemplo de ello son la apertura de una Oficina de Información, así como una exposición en el Teatro Barakaldo con la finalidad de dar a conocer los detalles del programa URBAN al inicio del proceso, el cual contó con un gran número de participantes.

⁴⁴ Esta cuestión también se pone de manifiesto en el Informe de Cierre del programa URBAN Barakaldo, el cual subraya un punto débil de la actuación en Barakaldo: la escasa participación de entidades no institucionales en el proceso.

⁴⁵ Durante esta etapa, el desarrollo cultural no se entendía como un eje independiente o transversal en la conformación del DUS, por lo tanto, la no previsión de este ámbito en el marco URBAN no se puede entender como algo excepcional sino como la consecuencia del empleo de una concepción más restrictiva del DUS –la vigente en aquel momento.

misma concepción restrictiva del DUS y la concentración de las acciones en el eje económico y en la puesta en marcha de mejoras físico-urbanísticas. Las medidas que se podrían relacionar con la gobernanza y el desarrollo medioambiental entendidos dentro del marco comunitario, no se reflejan en la práctica del proyecto de manera expresa.

- **Elementos innovadores en materia de DUS, logros y dificultades enfrentados el marco del Plan Integrado de Barakaldo**

Uno de los factores más comúnmente citados que impidieron el éxito en los proyectos de la convocatoria URBAN I, identificados en el informe de evaluación ex-post URBAN de la UE es la falta de participación de la comunidad local en aspectos de la gestión y aplicación del programa. Esta cuestión identificada tiene cierta resonancia con lo acontecido en Barakaldo, si bien la falta de implicación más profunda de la ciudadanía en la gestión e implementación del programa no parece haber dificultado el éxito de los resultados. Se considera que se trata de un punto clave que podría haber enriquecido las actuaciones realizadas.

De la misma manera, uno de los factores más frecuentemente mencionados que favorecieron un buen resultado de los programas, según el informe de evaluación anteriormente referido, fue la combinación de URBAN con programas ya existentes de regeneración. Tal y como se ha apuntado al inicio de este apartado, el Ayuntamiento de Barakaldo promovió iniciativas diversas y complementarias en paralelo. El ejemplo más evidente es la acción conjunta realizada por URBAN I Barakaldo y la Operación Galindo. La regeneración del entorno industrial de Galindo se inició a través del programa URBAN y la palanca final de la transformación del entorno fue la Operación Galindo. A modo ilustrativo, tal es la interrelación entre ambas iniciativas, que la descontaminación de los terrenos del ámbito de intervención fue financiada por el programa URBAN para su posterior desarrollo por la Operación Galindo, financiada por fondos FEDER. Fuentes cercanas al proyecto resaltan que la acción conjunta de ambos proyectos fue lo que permitió los buenos resultados obtenidos en la regeneración de Galindo, y en el éxito de la apertura del núcleo urbano hacia el río.

La existencia de efectos sinérgicos entre el programa URBAN I y otras iniciativas también queda recogida en el contenido de las diferentes medidas de URBAN Barakaldo: “Las acciones realizadas en el ámbito de la mejora de los espacios libres junto al Ayuntamiento se han completado con otras obras independientes al programa URBAN, entre ellas, la instalación de conducciones de recogida neumática de residuos sólidos urbanos”.

Otro de los logros subrayados por fuentes cercanas al proyecto se refiere a la buena gestión colaborativa entre el Ayuntamiento de Barakaldo y Bilbao Ría 2000, entidad gestora del proyecto. Esta colaboración propició la creación de un equipo sólido al cargo del proyecto, facilitando la gestión y realización de los objetivos propuestos.

4.2. Plan de Regeneración de Pasaialdea en URBAN II (2000-2006)

La regeneración urbana de Pasaialdea fue una de las 10 propuestas españolas admitidas al programa URBAN II. La admisión al programa llegó en el tercer intento por parte de los ayuntamientos que forman la Bahía de Pasaia, tras haber presentado su candidatura en 1994 y en 1996, para las dos convocatorias de la primera edición de URBAN. Finalmente, en 2001 se aprueba la propuesta de Pasaialdea, con un presupuesto previsto superior a 21 millones de euros.

La zona objeto del plan, el denominado *espacio urban*, correspondía con el entorno que rodea el Puerto de Pasajes, formando el frente marítimo. Estaba constituido por los ámbitos territoriales correspondientes a los barrios de Bidebieta, Herrera y Larratxo Altza, pertenecientes al ámbito municipal de Donostia-San Sebastián, junto a partes de los municipios de Pasajes, Erreterria y Lezo. En total, se trataba de un área de 1,718 Km².

La problemática que llevaba a Pasaialdea a presentar su candidatura se resumía en: una elevada tasa de empleo, especialmente aguda en el caso de las mujeres; un nivel de instrucción bajo; altas densidades demográficas; un descenso demográfico superior al 13% en Pasaia, entre 1986 y 1996; el deterioro ambiental y la yuxtaposición de infraestructuras ferroviarias y portuarias; y una muy reducida presencia de espacios verdes. Condiciones éstas con una alta correspondencia con los requerimientos que se disponen desde Europa para la admisión al programa.

El objetivo prioritario que se proponía para el proyecto de Pasaialdea era el de “recuperar espacios centrales actualmente ajenos a la vida urbana”, en referencia a La Herrera. Por otra parte, las acciones también se centrarían en el fomento de nuevas actividades económicas, además de en combatir el desempleo a través de nuevas oportunidades laborales y la formación en las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC).

La propuesta de proyecto fue presentada a la convocatoria URBAN II por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y Oarsoaldea S.A. (Sociedad Pública de Desarrollo Comarcal participada por los Ayuntamientos de Oiartzun, Erreterria, Lezo y Pasaia).

En 2002 se constituye con el objetivo de encargarse de la gestión del proyecto la Agencia URBAN Bahía de Pasaia, que a los efectos se denomina como Agencia para la Renovación Urbana de la Bahía de Pasaia Badia Berri S.A., cuyos socios eran el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y la Agencia de Desarrollo Comarcal Oarsoaldea S.A.

En 2005 se constituye Jaizkibia - Sociedad Pública para la Regeneración de la Bahía de Pasaia, que retomaría los trabajos de gestión del proyecto.

- **Correlación entre el Plan de Pasaialdea y el marco de la convocatoria URBAN II**

El análisis de los objetivos prioritarios de la Iniciativa Comunitaria URBAN II y de los objetivos propuestos en el Plan de Pasaialdea muestran una correlación parcial. El Programa Operativo de Pasaialdea preveían el desarrollo de una estrategia entorno a los ejes renovación urbana; emprendedores y empleo; integración social; infraestructuras y gobierno urbano, con especial protagonismo de las actuaciones orientadas a la renovación urbana, en torno a las cuales se articulan los demás. No contemplaba expresamente actuaciones en los ejes movilidad y calidad ambiental, que completaban los siete ejes temáticos previsto en la convocatoria URBAN II.

No obstante, en el marco de la propuesta de Plan de Pasaialdea, el tema de la calidad ambiental se consideraba transversal y, por lo tanto, se tendría en cuenta en los demás ejes temáticos. Para ello, se establecieron una serie de criterios de sostenibilidad⁴⁶ para el desarrollo de las actuaciones en diversos ejes, a partir de los cuales se pretendía alcanzar resultados en pos de la mejora ambiental.

Por otro lado, el tema de la movilidad sostenible y del transporte público no se consideró como prioritario en Pasaialdea, si bien la propuesta incluyó actuaciones de mejora de la accesibilidad y la adecuación de algunas comunicaciones para peatones. Pese a tener una clara incidencia en la promoción de una movilidad más sostenible –entendida como intervenciones que mejoran la movilidad peatonal y ciclista– dichas actuaciones se enmarcaron en el eje de renovación urbana.

El *Informe Final de Evaluación Intermedia* del proyecto señaló, a su vez, una debilidad en la ejecución de los objetivos en materia de igualdad, frente a los buenos resultados obtenidos en temas de empleo y mejora del entorno urbano.

Es necesario señalar que la prevalencia del eje físico-urbanístico, propia del periodo programático del URBAN II, en el caso de Pasaialdea tuvo una relevancia especial, con una atribución presupuestaria superior al 66%, más de un 10% superior a la media de subprogramas estatales de URBAN II, conforme se recoge en los resultados el estudio URBAN IMPACTS.

- **Correlación entre el proyecto y la Política Urbana Europea en materia de DUS**

En el periodo 2000-2006, hubo una presencia importante de Políticas Urbanas Europeas en materia de Desarrollo Urbano Sostenible. Entre ellos, este apartado toma como referencia la *Estrategia de Gotemburgo* (2001), *Hacia una Estrategia temática sobre*

⁴⁶ Algunos de los criterios de sostenibilidad que se establecieron son: el fomento del uso de energías renovables, de la arquitectura y el urbanismo bioclimáticos; el tratamiento y reciclaje de residuos; la recuperación de espacios verdes y control de vertidos.

el medio ambiente urbano (2004), y la *Revisión de la Estrategia UE para un desarrollo sostenible* (2006), con el fin de valorar la correlación entre la propuesta de URBAN II Pasaialdea y la PUE del momento.

Estos documentos recogen algunos principios fundamentales del desarrollo urbano sostenible, tales como la apuesta por un urbanismo y transporte sostenible, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y la promoción de un consumo y producción sostenibles. Estos principios se afirman en gran medida en las actuaciones que se proponen como parte del programa URBAN II Pasaialdea, si bien hay algunas cuestiones subrayadas por las Políticas Urbanas Europeas que no se ven reflejadas en la propuesta. Ejemplo de ello son la construcción sostenible, atención al envejecimiento de la población, salud pública, mejora del sistema de transportes y ordenación territorial, amenazas de los recursos naturales y tema de las energías limpias. Cabe resaltar que la programación para la convocatoria URBAN II tiene en cuenta todos los principios establecidos por la PUE en materia DUS.

- **Nivel de implementación del enfoque integrado**

Diversidad e integralidad en las acciones. En cuanto a la acción equilibrada en las diferentes áreas de desarrollo previstas, como se ha venido observando en los apartados anteriores, existía una clara inclinación hacia las actuaciones físico-urbanísticas en el programa propuesto para la regeneración de la Bahía de Pasaia⁴⁷. Según el *Informe Final de Evaluación Intermedia*, el hecho de haberse priorizado el área de nueva centralidad de La Herrera sobre el resto de las acciones planteadas –que adoptaban un carácter subsidiario y accesorio– debilitó la coherencia global del Programa.

De la misma manera, haber centrado la estrategia de implementación en La Herrera como eje vertebrador, generó un gran riesgo en cuanto a la ejecución financiera del programa completo, que dependió en gran medida del lanzamiento de un único proyecto. Éste resultó ser efectivamente un problema, puesto que la falta de avance en La Herrera –debido a cuestiones de cesión del suelo por parte de la Autoridad Portuaria y el desalojo y reubicación de las industrias situadas en la zona clave a un polígono industrial a construir– paralizó la ejecución del programa de acciones. Este hecho, a su vez, provocó la necesidad de un cambio de dirección en las prioridades del programa, con el fin de destinar los recursos originalmente asignados a esta zona a otros proyectos en el ámbito de intervención para evitar perder las ayudas.

El resultado fue, tal y como explica Alberdi (2013), que la línea de trabajo de *Regeneración Urbana*, que era la línea principal del programa, resultase siendo la menos

⁴⁷ Estas observaciones en relación con la diversidad de las acciones son corroboradas por el Índice de Diversidad del estudio URBAN IMPACTS que para el proyecto de Pasaialdea atribuye un valor inferior (0.51) al determinado para la media de los proyectos estatales de la misma convocatoria (0.61).

ejecutada, sobre todo en La Herrera y Trintxerpe, donde había más necesidad de intervenir.

Gobernanza multinivel e interdepartamental. La gobernanza multinivel ha sido uno de los puntos críticos en la implementación del Plan de Pasaialdea. Como bien se ha mencionado al inicio de este apartado, el área de intervención comprendía cinco ámbitos municipales, con su consecuente dificultad administrativa. Se trató del único proyecto español admitido al programa comunitario en el que el ámbito de intervención comprendía varios municipios (Hurtado de Gregorio, 2015: 41).

Cabe destacar, coincidiendo con Alberdi (2013: 136-138), que hubo un esfuerzo de cooperación interinstitucional importante a través de las diferentes entidades y comisiones que se han ido creando desde los años 90 –Comisiones Interinstitucionales, Badia Berri o Jaizkibia– para la gestión de la regeneración del área⁴⁸.

No obstante, la falta de una visión común por parte de las diferentes administraciones públicas y la Autoridad Portuaria es un factor que se ha subrayado como fundamental a la hora de evaluar el nivel de implementación y el éxito del proyecto, tanto en la literatura consultada (Alberdi, 2013; Ormazábal, 2003) como en las fuentes cercanas al proyecto.

Una de las posibles razones causantes de la falta de visión conjunta ha podido ser, de nuevo, la atención prioritaria otorgada a la intervención en La Herrera, la cual afectaba únicamente a los municipios de Donostia-San Sebastián y Pasaia. Los municipios no afectados por esta intervención, en consecuencia, parecen no haber participado plenamente de la visión compartida.

Por otro lado, a partir de la literatura se desprende que la presencia de la Autoridad Portuaria ha supuesto una dificultad añadida en el proceso de implementación del proyecto, ya que añadía un nivel más de gobernanza: el estatal (Alberdi, 2013; Ormazábal, 2003; Informe al VIII Comité de Seguimiento). Algunas fuentes apuntan a problemas relacionados con la cesión de suelo por parte de la Autoridad Portuaria,⁴⁹ como un hecho que condiciona fuertemente la implementación del programa inicial (Alberdi, 2013; Informe al VIII Comité de Seguimiento).

Al finalizar el periodo URBAN II, la Bahía de Pasaia no pudo alcanzar la concertación necesaria para hacer frente a los planes iniciales. Según la información analizada, se

48 El referido autor, con respecto a este aspecto, explicó que: “la gran complejidad institucional existente es una dificultad añadida para lograr una visión de futuro compartida y consensuada. En un territorio de apenas 10km de largo concurren todos los niveles institucionales, empezando por el nivel municipal y siguiendo por la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Gobierno Vasco, la Administración del Estado a través de distintos organismos (Autoridad Portuaria, RENFE, Dirección General de Costas, ...). Esta realidad requiere, sin duda, un enorme esfuerzo de concertación”.

49 La Autoridad Portuaria tiene un papel fundamental en el proceso de desarrollo de URBAN II Pasaialdea como propietaria de suelos incluidos en el ámbito de intervención, incluido el entorno de La Herrera.

podría deducir que los marcos de gobernanza institucional multinivel han llegado a estar definidos, a través de Badia Berri y la Comisión Interinstitucional. Si bien, éstos no han podido desarrollar un escenario colaborativo y una visión común como el que hubiera sido deseable y necesario para la ejecución de un plan tan ambicioso como el Plan de Pasaialdea.

- **Previsión de procesos de participación**

En el marco del programa de regeneración de la Bahía de Pasaia se previeron diversas medidas de difusión y participación ciudadana, con la finalidad de informar tanto a los beneficiarios directos del proyecto como el público en general de las oportunidades y de los resultados de las intervenciones.

Según el *Informe Final de Evaluación Intermedia*, el nivel de implicación de la ciudadanía fue alta, en particular en Pasaia, y en relación con la intervención en La Herrera, algo que también han destacado fuentes cercanas al proyecto.

El Informe también indica que hubo implicación ciudadana desde el principio, si bien ésta fue de modo “pasivo” (exposiciones, encuentros, talleres, etc.), y al parecer, fue surgiendo de manera “relativamente espontánea”. A su vez, dicho Informe hace referencia a la puesta en marcha de comisiones de participación ciudadana entorno a las diferentes actuaciones previstas.

- **Previsión de acciones en ámbitos prioritarios de DUS**

Los principios que se establecen a nivel europeo como ámbitos prioritarios del Desarrollo Urbano Sostenible, a través de la *Estrategia de Gotemburgo* (2001), *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano* (2004) y la *Revisión de la Estrategia UE para un desarrollo sostenible* (2006) se centran en el desarrollo social, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico⁵⁰. La propuesta de URBAN II Pasaialdea muestra una correspondencia plena con los tres ámbitos prioritarios arriba mencionados. Al igual que en el periodo de programación precedente (URBAN I), el desarrollo cultural no se tiene en cuenta como un eje de desarrollo independiente a la hora de consolidar los principios del desarrollo urbano sostenible a nivel europeo.

50 El desarrollo social, dentro del marco de los documentos citados, recoge las cuestiones de la lucha contra la pobreza y exclusión social, implicaciones del envejecimiento de la población, amenazas de la salud pública y flujos migratorios. El ámbito de medio ambiente recoge la necesidad de luchar contra el cambio climático, a favor de las energías limpias, con una gestión responsable de los recursos naturales, y una gestión sostenible de las ciudades, del sistema de transportes y de la ordenación del territorio, así como la promoción de una construcción y un urbanismo sostenible. Y el desarrollo económico comprende la producción y consumo sostenibles.

De ahí que el desarrollo cultural tampoco se constituya como eje prioritario de actuación en Pasaialdea, si bien existen actuaciones que tienen una clara relación con el fomento de la cultura local, enmarcados dentro del eje de desarrollo social. En efecto, el programa inicial comprende un espacio cívico cultural en La Herrera, además de otros tres proyectos que merecen ser destacados al margen del plan inicial, en relación al fomento de la cultura, y a la consideración y puesta en valor del patrimonio industrial: por una parte, dos centros de interpretación –Ontziola y la Casa de Víctor Hugo– y la habilitación de uno de los pabellones como centro cultural –la Casa Ciriza– que a día de hoy sigue en activo.

- **Elementos innovadores en materia de DUS, logros y dificultades enfrentados el marco del Plan de Pasaialdea**

Según el *Informe de Evaluación Intermedia*, el programa URBAN II Pasaialdea es innovador desde una perspectiva territorial, ya que abrió la posibilidad de actuar en una zona en la que no se había intervenido con anterioridad: la zona portuaria. Es innovadora también la complejidad administrativa que se presentaba en la Bahía de Pasaia, con la implicación de cinco ayuntamientos y una diversidad de instituciones a diferentes niveles.

En los apartados anteriores se han ido enunciando diferentes dificultades que encontró el programa de URBAN II Pasaialdea en el proceso su implementación. La mayoría de las dificultades son provenientes de la gobernanza multinivel e interinstitucional.

4.3. Plan de Revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz en URBANA (2007-20013)

La ciudad de Vitoria-Gasteiz presentó su candidatura para reactivar el Casco Medieval a la convocatoria iniciativa URBANA en 2007. La revitalización del Casco Medieval es un proceso que se fue desarrollando a lo largo de muchos años. Sin embargo, se planteó la posibilidad de que una ayuda de este tipo pudiera ofrecer la capacidad de dar un fuerte impulso a algunos aspectos del proceso. En 2008, la candidatura de Vitoria-Gasteiz fue aceptada, y se previó una inversión de 15.6 millones de euros para el proyecto.

En aquel momento, el Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz presentaba un escenario típico de este tipo de tramas urbanas en España: tendencias demográficas precarias, concentración de un elevado número de inmigrantes, fuerte índice de desempleo, débil tasa de actividad económica, alto nivel de pobreza y exclusión, nivel superior a la media de criminalidad y delincuencia, y como consecuencia, unas condiciones de vivienda muy inferiores a las condiciones que se observan en el resto de la ciudad. Ante esta situación, el programa presentado a iniciativa URBANA planteaba centrar sus actuaciones en tres

ámbitos prioritarios: la reactivación del tejido económico, la mejora de la accesibilidad del casco medieval y la integración social, todo ello basado en la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

El área de intervención, en este caso, se define de manera natural por la propia configuración del casco histórico, teniendo una superficie aproximada de 261,000 m² y 7.891 habitantes (2007), el 3% de la población de Vitoria-Gasteiz. Se trataba de un entorno declarado Conjunto Monumental en 1997.

En 2007, en Vitoria-Gasteiz ya existía una Agencia Municipal de Renovación Urbana, creada en 1992, que ha sido históricamente la encargada de gestionar la regeneración y rehabilitación del Casco Histórico. Con la concesión de la ayuda comunitaria, en 2008 se establece una nueva agencia, ARICH - Agencia de Revitalización del Casco Histórico, con el punto de mira en la regeneración del Casco y la iniciativa UBANA. Desafortunadamente, ARICH se disuelve en 2012, antes de concluir el periodo del programa comunitario.

- **Correlación entre el Plan de Revitalización del Casco Medieval y el marco de la iniciativa URBANA**

Una comparación entre los objetivos establecidos en el marco de la iniciativa URBANA y los planteados por el programa inicial de Vitoria-Gasteiz ponen de manifiesto la existencia de una muy alta correspondencia entre las prioridades de la iniciativa y las de la ciudad alavesa. Las *Orientaciones para la elaboración de propuestas* de la Dirección General de Fondos Europeos, definían 14 áreas prioritarias⁵¹, de manera orientativa, para enmarcar las acciones concretas de los subprogramas. La propuesta de Vitoria-Gasteiz incorpora 13 de las 14 áreas, dejando fuera del programa únicamente el área referida al *Fomento del uso más eficaz de la energía*. En la definición del programa inicial de Vitoria-Gasteiz, las 13 áreas prioritarias contempladas se condensan en siete áreas temáticas generales: accesibilidad y movilidad; desarrollo del tejido económico; investigación, desarrollo tecnológico, innovación y sociedad de la información; cultura y patrimonio; integración social e igualdad de oportunidades; información y publicidad; gestión, seguimiento y asistencia técnica. En el programa inicial, la macro-área con una mayor relevancia en cuanto a distribución de presupuesto fue la de desarrollo económico, al cual se le atribuyó el 61,3% del coste estimado, seguido por las mejoras físico-urbanísticas, con un 31,80%, según el estudio URBAN IMPACTS.

51 Las 14 áreas prioritarias definidas para el marco Iniciativa Urbana son: investigación, desarrollo tecnológico e innovación; sociedad de la información; fomento de la integración social y la igualdad de oportunidades; medioambiente urbano y reducción y tratamiento de residuos; desarrollo del tejido económico; turismo; accesibilidad y movilidad; transporte y comunicaciones; fomento del uso más eficaz de la energía; cultura y patrimonio; infraestructuras de servicios; formación profesional; información y publicidad; gestión y asistencia técnica.

Parece necesario aclarar que, durante el proceso de implementación, hubo una reprogramación del plan inicial propuesto por Vitoria-Gasteiz, debido a varias cuestiones, como la crisis económica del 2008 y la disolución de la ARICH. La reprogramación mantuvo su correlación con el marco iniciativa URBANA, si bien provocó una variación en la prioridad de los ejes de actuación: el eje económico mantuvo su posición de relevancia en la distribución presupuestaria, seguido muy de cerca del eje físico-urbanístico y el eje de desarrollo social.

- **Correlación entre el Plan de Revitalización del Casco Medieval y la Política Urbana Europea en materia de DUS**

Se han identificado tres referencias destacadas correspondientes al período programático 2007-2013 en la PUE en materia de DUS: la *Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles*, la *Declaración de Marsella* y la *Estrategia Europa 2020*. Del análisis de los tres documentos, se derivan los siguientes principios que se estiman indispensables para el fomento de un DUS a nivel europeo: espacios públicos, redes de infraestructura y mejora de eficiencia energética; innovación en materia de educación y formación; refuerzo de la economía local y la política del mercado laboral local; el crecimiento sostenible, energías limpias y lucha contra el cambio climático; y el crecimiento integrador (integración social).

La correspondencia global de las actuaciones planteadas para la reactivación del casco medieval de Vitoria-Gasteiz con los principios europeos es relativamente alta, siendo el único aspecto que no ha sido contemplado en su planteamiento, como ya se ha avanzado en el apartado anterior, la cuestión de la eficiencia energética y el uso de las energías limpias. En definitiva, la lucha contra el cambio climático.

En cuanto al resto de principios, todos y cada uno de ellos tiene un papel fundamental en la propuesta de Vitoria-Gasteiz. En particular: la mejora del entorno físico, haciendo hincapié en la accesibilidad en el espacio público a través de sistemas mecánicos, así como la mejora de calles y espacios públicos; la innovación en materia de educación y formación, proyecto ZAIN, Centro de I+D+i del patrimonio; y el refuerzo de la economía local, proyecto de I+D+i para la reorganización logística de aprovisionamiento de las actividades del Casco Medieval, la rehabilitación y adecuación de locales, mejora de fachadas y escaparates, planes de empleo-formación, ayudas económicas y promoción del emprendimiento.

- **Nivel de implementación del enfoque integrado**

Diversidad e integralidad en las acciones. Un análisis del documento de la candidatura de Vitoria-Gasteiz, muestra que la propuesta se desprende del *Plan Estratégico de Revitalización Socioeconómica del Casco Medieval*, aprobado en 2007. En

la elaboración de este documento se han tenido en cuenta diversos planes sectoriales (tales como el *Plan de Inmigración*, *Plan Joven*, *PERI*, *Plan Especial de Recuperación Económica y Comercial*, etc.). Además, es el resultado de un diálogo con técnicos de diversos departamentos, servicios y sociedad organizada, así como de un análisis y debates procedentes de reuniones y grupos de trabajo realizados a través de una Mesa Técnica (constituida por responsables políticos, técnicos de diversos departamentos del Ayuntamiento, entidades públicas y privadas). Por lo tanto, se puede deducir que, el planteamiento desde el que parte el programa iniciativa URBANA Vitoria-Gasteiz aborda la regeneración del Casco Medieval desde una perspectiva integral.

Si bien la programación inicial de Vitoria-Gasteiz tenía una clara inclinación hacia el desarrollo económico, la reprogramación muestra una distribución de prioridades más equilibrada, por lo menos en cuanto a previsión presupuestaria, entre diferentes ejes de desarrollo: económico, del entorno urbano y de integración social⁵².

Gobernanza multinivel e interdepartamental. En el documento de la candidatura de Vitoria-Gasteiz se pone de manifiesto la necesidad de una nueva gestión de la política de rehabilitación, en el que se incluyera la cooperación interdepartamental e interinstitucional (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Diputación Foral de Araba y Gobierno Vasco), a modo de *Mesa para la Revitalización del Casco Medieval*, donde también se incluyen las asociaciones, agentes económicos y sociales del barrio.

Por otro lado, tras la disolución de la ARICH, el plan inicial reprogramado fue distribuido entre diferentes departamentos del Ayuntamiento. De tener una entidad (ARICH) con capacidad de gestionar de manera integrada los diversos ejes de intervención y las actuaciones en diferentes sectores, se pasó a que diferentes departamentos del Ayuntamiento se responsabilizaran de las actuaciones correspondientes a su sector.

Ante esta descentralización, los departamentos se vieron obligados a cooperar en la realización de las acciones, siendo fundamental una buena integración horizontal. Merece ser destacado que un elevado número de actuaciones propuestas incidieron en más de un ámbito de actuación, por lo que se observa un claro enfoque transversal e integral a la hora de idear las propuestas⁵³.

52 Con el cambio de prioridades, el índice de diversidad definido por URBAN IMPACTS, que en la programación inicial estaba por debajo de la media estatal, hubiera mejorado considerablemente, dando lugar a una propuesta con un mayor equilibrio entre las diferentes áreas temáticas prioritarias.

53 Ejemplo de ellos es, el Centro de Oficios del Casco, dispuesto en un edificio rehabilitado (mejora del entorno urbano), con el objetivo de recuperar oficios tradicionales para su aplicación en la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio (mejora del entorno urbano, desarrollo cultural), además de fomentar el empleo local (desarrollo económico-social).

- **Previsión de procesos de participación**

El “fomento de la participación e implicación de la ciudadanía en la reactivación del Casco Medieval” quedaba recogido entre los objetivos previstos en la propuesta de Vitoria-Gasteiz a la convocatoria del programa iniciativa URBANA. Para ello, el programa inicial planteaba las siguientes actuaciones: *Diseño del Plan de Trabajo, Plan de Información y sensibilización, Plan de Educación cívica, Plan de Actividades cívicas comunitarias y Plan de Orientación institucional y normativa.*

En la documentación oficial consultada no se han encontrado referencias a la realización expresa de estas actuaciones. Sin embargo, fuentes cercanas al proyecto han confirmado que hubo un proceso de participación ciudadana que aprovechó la estructura participativa ya existente en la ciudad de Vitoria-Gasteiz, a través de los *Auzoguneak, Elkarguneak* y la integración de los Consejos de la ciudad en la toma de decisiones. En particular, se destaca el papel del Consejo Social de Vitoria-Gasteiz⁵⁴, con el cual mantuvieron una permanente comunicación todos los departamentos encargados de gestionar la implementación de los proyectos. A modo de ejemplo, se tiene constancia de que toda la propuesta de reprogramación de las actuaciones planteadas inicialmente contó con la aprobación del Consejo Social de la ciudad, de otros Consejos Sectoriales, así como de distintos organismos participativos.

- **Previsión de acciones en ámbitos prioritarios de DUS**

Las Políticas Europeas del periodo comunitario 2007-2013 se articulan en torno a los tres pilares fundamentales en materia de DUS: desarrollo medio ambiental (mejora del entorno físico urbano, y la mejora de infraestructuras, eficiencia energética y sistemas de transporte sostenible), desarrollo social (innovación en materia de formación y educación, lucha contra la pobreza, crecimiento integrador o empleo dirigido a la cohesión social, etc.), y desarrollo económico (refuerzo de la economía local y la política de mercado laboral local). Como se ha visto en etapas anteriores, el DUS se sigue apoyando en los tres pilares clásicos, y consecuentemente, el aspecto cultural no forma parte de lo que en el momento se entendía como un eje propio del DUS.

Sin embargo, las líneas de actuación previstas en el programa iniciativa URBANA, incluyen un área temática referente a *Cultura y Patrimonio*, y en respuesta, el *Plan de Revitalización del Casco Medieval* incluyó varias actuaciones entorno a este pilar

⁵⁴ El Consejo Social de Vitoria-Gasteiz es un foro ciudadano, formado por personas representantes de Elkargunes, Auzogunes, Consejo Escolar municipal, asociación de Concejos de la zona rural y la Sindicatura. Más informaciones disponibles en:

https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenido.do?idioma=es&uid=b92259d_117e94b7b41__7fef

Action.

fundamental de DUS tales como: eventos culturales, el proyecto ZAIN, Centro de I+D+i del Patrimonio. etc.

- **Elementos innovadores en materia de DUS, logros y dificultades enfrentados el marco del Plan de Revitalización del Casco Medieval**

Hay tres aspectos que merecen ser destacados como innovadores en el proyecto *gasteiztarra*. Por una parte, el enfoque adoptado para la rehabilitación del barrio a partir de la recuperación de usos y la reactivación económica en el Casco Medieval, y por otra, la atención puesta en el patrimonio y en su capacidad de crear actividad, riqueza y empleo. Ejemplo de ello es la puesta en marcha del Centro de I+D+i del Patrimonio. Por último, se considera innovadora la utilización de tecnologías de la información para fomentar la inclusión social, promover el capital social y la creación de redes.

En resumen, el programa es un ejemplo donde las circunstancias del momento, teñidas de crisis económica y la disolución de la entidad gestora encargada de ejecutar el proyecto, condicionaron la implementación del programa inicial. Como resultado, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz procedió a redefinir una programación adecuada a las nuevas circunstancias, a fin de evitar la paralización de las actuaciones y dar continuidad al proceso de regeneración del Casco Medieval, mostrando una notable capacidad de adaptación ante las adversidades.

Fuentes cercanas al proyecto resaltan el papel que tuvo el programa iniciativa URBANA en mantener una continuidad en la regeneración urbana del Casco Medieval durante los años más duros de la crisis económica, admitiendo que, si no hubieran formado parte del proyecto comunitario, el proceso de regeneración muy probablemente se hubiera paralizado o ralentizado significativamente a partir del 2008.

Con las dificultades afrontadas y la reprogramación, el nivel de ejecución presupuestaria del programa se quedó en los dos tercios de la estimación inicial. A pesar de ello, según el *Informe de Cierre del Programa*, los resultados del programa superaron las previsiones iniciales.

4.4. Plan de Implementación del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en el Área de Zorrotzaurre en EDUSI (2014-2020)

El cuarto estudio de caso analiza, el *Plan de Implementación del DUSI en el Área de Zorrotzaurre*, se ubica en la ciudad Bilbao. El ámbito de intervención es la entonces península de Zorrotzaurre, hoy convertida en isla, con una superficie de 838.781 m², de los cuales, más de la mitad pertenecen a entidades públicas: Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Bilbao y Autoridad Portuaria de Bilbao.

Este enclave ha sido objeto de estudio por parte de las administraciones públicas desde la década de los 90, cuando en el primer *Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao* (1995) se identificó a Zorrotzaurre como “área de ordenación remitida”, pasando de uso industrial a residencial. A partir de entonces, se suceden una serie de eventos, algunos de los más notables son el nacimiento de la *Comisión Gestora de Zorrotzaurre* en 2001, que más tarde se unirá con la *Mesa de Zorrotzaurre*; y la redacción del *Master Plan* por la renombrada arquitecta Zaha Hadid en 2003, que más adelante, en 2010, se consolidará en un *Plan Especial*. La crisis, sin embargo, truncará los planes iniciales que habían sido ideados para esta zona de Bilbao, paralizando el desarrollo urbano de la península durante años.

Así, en 2014, la candidatura de Zorrotzaurre se presenta a la convocatoria de los Fondos FEDER con el fin de obtener financiación para su desarrollo urbano a través del programa EDUSI. El proyecto pretende abordar una problemática compleja del entorno: pérdida de competitividad y su impacto económico y social, la polarización entre los barrios, la accesibilidad y habitabilidad reducida de los espacios públicos, y el uso ineficiente de los recursos naturales.

La finalidad de la operación es generar un nuevo barrio “tractor” en Bilbao, a través de la recuperación de un espacio industrial, degradado y en desuso, en la consecución de una ciudad sostenible, inteligente e integradora. Para ello, se prevé una inversión total de 56.7 millones de euros.

Es necesario precisar que las estrategias EDUSI de primera generación, como es el caso de Zorrotzaurre, siguen en proceso de ejecución. El programa todavía no ha concluido y, por lo tanto, el análisis de esta EDUSI se ha realizado en base a la información recogida en la propuesta seleccionada en la convocatoria. En otras palabras, el análisis se apoya en el planteamiento teórico de las medidas, puesto que los resultados, así como los indicadores, no han sido redactados todavía. De igual manera, no se ha tenido acceso a informes de seguimiento de los primeros años del programa EDUSI, los cuales no han sido publicados todavía.

- **Correlación entre la EDUSI Zorrotzaurre y el marco de la convocatoria de EDUSI**

La correlación entre los objetivos operativos establecidos en la EDUSI Zorrotzaurre y los objetivos temáticos definidos en el Programa Operativo EDUSI desde Europa se encuentra justificada y detallada en la propia propuesta, en el apartado *Coherencia externa con la Estrategia Europa 2020 y los documentos de programación nacionales y autonómicos*.

La propuesta de Zorrotzaurre se corresponde íntegramente con el marco EDUSI, al estructurar todas las propuestas de medidas y actuaciones en base a los cuatro objetivos

temáticos determinados en la convocatoria: ciudad inteligente y fomento de las TIC, economía baja en carbono, protección del medio ambiente e inclusión social y pobreza⁵⁵. Además, la justificación de la selección de objetivos y medidas se apoya en el diagnóstico de la situación realizada previamente, donde se identifican las necesidades reales de intervención en el contexto de Zorrotzaurre. Como consecuencia, las acciones propuestas se centran con especial atención en aquellas áreas deficientes identificadas en el diagnóstico.

- **Correlación entre la EDUSI y la Política Urbana Europea en materia de DUS**

En el momento del lanzamiento de la EDUSI Zorrotzaurre, la Política Urbana Europea de referencia más significativa en materia de DUS es el *Pacto de Ámsterdam para una Agenda Urbana de la Unión Europea*. Si se presta atención a los objetivos y prioridades que se establecen en este documento, se puede identificar una correlación parcial con el programa EDUSI Zorrotzaurre. Esta correlación parcial queda justificada en el documento aportado a la convocatoria EDUSI, en el cual se argumenta que las actuaciones propuestas responden de manera directa a un profundo diagnóstico del área de actuación objeto de la EDUSI Zorrotzaurre. De este modo, hay algunas cuestiones recogidas en la PUE que no se integran de manera expresa en la EDUSI Zorrotzaurre por no estar justificadas en el diagnóstico local, por ejemplo: la inclusión de inmigrantes y refugiados, así como medidas específicas orientadas a la puesta en marcha de acciones para el fomento de la economía circular. No obstante, el resto de las cuestiones prioritarias identificadas en el marco comunitario del DUS encuentran correspondencia a lo largo de la EDUSI Zorrotzaurre⁵⁶.

- **Nivel de implementación del enfoque integrado**

Diversidad e integralidad en las acciones. Con relación a la diversidad de medidas previstas en los diferentes ejes de desarrollo, se debe considerar que las actuaciones imputadas a EDUSI, cuya financiación proviene de la propia convocatoria, conforman una parte de todas las medidas contempladas en el programa EDUSI Zorrotzaurre, como ya se ha mencionado.

55 La Estrategia EDUSI Zorrozaurre se define por medio de unas líneas de actuación para cada uno de los Objetivos Temáticos seleccionados, y que, de estas líneas, las acciones que se proponen financiar a través de la convocatoria EDUSI, son sólo número reducido del total de las acciones. En concreto, de las 31 líneas de actuación que se definen en la Estrategia EDUSI para Zorrotzaurre, los fondos EDUSI financian solamente 9, el resto quedando en manos de el Ayuntamiento de Bilbao, la Junta de Concertación, el Gobierno Vasco, y otros agentes.

56 De manera específica sus objetivos y acciones son los siguientes: Calidad de aire, pobreza urbana, vivienda, empleo y capacidades en la económica local, adaptación al cambio climático, transición energética, uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza, movilidad urbana, transición digital e innovación y contratación pública responsable.

Si se atiende exclusivamente a las acciones financiadas por EDUSI, se percibe cierta concentración de medidas y presupuesto en el ámbito *Territorio* y la ausencia de medidas en los ámbitos *Bienestar* y *Gestión*. Aun así, el programa completo de Zorrotzaurre contempla medidas en estos ámbitos cuya financiación se imputa, principalmente a Gobierno Vasco, *Junta de Concertación de Zorrotzaurre*, Ayuntamiento de Bilbao y entidades privadas. Si se toman en consideración todos los objetivos temáticos y actuaciones presentes en la EDUSI Zorrotzaurre, el reparto del presupuesto sugiere cierto equilibrio entre diferentes áreas de acción.

Es necesario destacar que el marcado carácter transversal que impregna las líneas de actuación previstas en cada objetivo operativo de la EDUSI Zorrotzaurre hace que la identificación de estas en cada uno de estos objetivos se fundamente en el predominio de una temática u objetivo sobre otro u otros que también componen la referida medida.

Por otro lado, en el marco de la propuesta EDUSI Zorrotzaurre presentado a la convocatoria se contempla un apartado dedicado al análisis de la interrelación de las líneas de actuación que conforman los diferentes objetivos prioritarios, en el cual se confirma un alto grado de interrelación entre las líneas de actuación del *Plan de Implementación* así como la inexistencia de superposición y/o incoherencia entre las líneas propuestas y otras líneas de actuación llevadas a cabo por otras autoridades autonómicas o estatales⁵⁷.

Gobernanza multinivel e interdepartamental. La Estrategia de Zorrotzaurre goza de un enfoque integrado en relación con la cooperación y participación de las distintas áreas del Ayuntamiento, algunas de ellas se recogen de manera expresa en la EDUSI. Por ejemplo, se destacan la colaboración estrecha entre el Gabinete de Alcaldía (que ha liderado la definición de la estrategia), el Área de Obras, Servicios de Rehabilitación Urbana y Espacio Público, el Área de Planificación Urbana y la empresa pública Surbisa (dependiente del Ayuntamiento y encargada de la rehabilitación de los edificios y barrios). Además, la *Comisión Gestora* y la *Junta de Concertación de Zorrotzaurre* han liderado las aportaciones y toma de decisiones relativas al área de actuación seleccionada donde poner el foco para conseguir un efecto transformador en Bilbao.

La Estrategia de Zorrotzaurre ha contemplado actuaciones no sólo desde el Ayuntamiento y el resto de sus áreas (integración horizontal), sino también desde otras instituciones, como la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco confirmando que las actuaciones no se superponen entre ellas (integración vertical). Dichas instituciones también están comprometidas con la ejecución de la Estrategia desde un enfoque global, necesario para generar y aprovechar las sinergias que se pueden dar entre actuaciones para maximizar la contribución a los objetivos.

57 Con una metodología basada en la atribución de puntuación del grado de interrelación entre las líneas en una escala del 1 al 5, de menor a mayor grado de interrelación se observó que tanto a nivel de condicionalidad como de dependencia entre las líneas de actuación, el valor medio obtenido superaba los 3 puntos.

- **Previsión de procesos de participación**

La EDUSI Zorrotzaurre tiene un carácter eminentemente participativo. Se asienta sobre los procesos de participación de ciudad impulsados por el Ayuntamiento desde los inicios de diseño de la transformación. Abiertos a toda la ciudadanía, han tenido un papel especial las asociaciones de vecinos y las instituciones públicas involucradas, las cuales han dado respuesta a las alegaciones recibidas y han tenido en cuenta las aportaciones ciudadanas para añadir modificaciones a los diferentes planteamientos. Para ello, se han desplegado distintos mecanismos: jornadas de debate, exposiciones y presentaciones públicas, reuniones con asociaciones de vecinos, un proceso participativo *online*, una página web que cuenta con 1.500 visitas al mes, etc.⁵⁸

De hecho, uno de los objetivos que se enumeran en el documento oficial de la EDUSI recoge precisamente la necesidad de: “informar a la ciudadanía sobre las herramientas de participación ciudadana existentes y crear nuevas vías que sirvan para incorporar sus aportaciones en las fases de análisis de necesidades y diseño de iniciativas municipales”. Para ello se prevén diversas líneas de actuación, como la publicación de los órganos de gobierno y procesos de participación ciudadana en la web del Ayuntamiento de Bilbao; el desarrollo y evolución de un proceso de participación ciudadana *on line* para informar sobre las actuaciones y recoger las opiniones y propuestas de colectivos y ciudadanos y un plan de seguimiento del proyecto incluyendo publicaciones, reuniones y visitas a las obras con los vecinos y asociaciones. Se ha previsto un presupuesto de 360.000 € para estas acciones, si bien los fondos FEDER no participan en estas actuaciones.

Debido a que la EDUSI Zorrotzaurre está en proceso de ejecución, no existen informes de evaluación sobre los procesos de participación que se han ido realizando en los primeros años del proyecto y el impacto que han tenido en la sociedad. Aun así, se conoce que el Ayuntamiento tiene previsto configurar nuevos procesos participativos *online* y *offline* para retroalimentar los avances paulatinos a lo largo de la implantación de la Estrategia.

- **Previsión de acciones en ámbitos prioritarios de DUS**

Tal y como se ha mencionado en apartados anteriores, el estudio de la PUE en materia DUS en el periodo 2014-2020 pasa por el Pacto de Ámsterdam y la definición de la *Agenda Urbana Europea*. Los principios sobre los que se construye el concepto de desarrollo sostenible en los documentos de esta etapa se enmarcan en los tres principales ámbitos

⁵⁸ Entre los procesos participativos más significativos que se han llevado a cabo, con anterioridad al inicio de la EDUSI, con el fin de ir definiendo la Estrategia de Zorrotzaurre, se encuentran el Foro para un Zorrotzaurre Sostenible, Jornadas de exposición al público abiertas y Talleres para un Zorrotzaurre Sostenible. Como se ha citado, son procesos previos al inicio de la estrategia EDUSI, enfocados a avanzar en la definición de una visión común entre los diferentes agentes del entorno urbano.

de desarrollo sostenible que han sido protagonistas en los períodos de programación analizados anteriormente: desarrollo medioambiental, desarrollo económico y desarrollo social, en este caso, acompañados de gobernanza, y de la importancia de la sociedad de la información. En este contexto, el desarrollo cultural sigue ausente o por lo menos no recogido expresamente como parte en la conceptualización del DUS a nivel europeo.

Sin embargo, cabe precisar que, en el marco del programa estatal EDUSI el desarrollo cultural se contempla como un aspecto plausible de actuación. Con todo, es de destacar que la propuesta de Zorrotzaurre toma en consideración el desarrollo cultural como una parte fundamental de sus líneas de transformación, a través de la previsión de diferentes actuaciones relacionadas con la promoción cultural financiadas por el programa EDUSI. Un buen ejemplo de ello es la actuación *Promoción cultural mediante la iniciativa Memoria Visual de Zorrotzaurre*, en la que se recogerá el material gráfico de la historia del barrio para conservar el patrimonio cultural de la zona y crear un espacio de interés histórico, cultural y turístico, que busca responder al objetivo operativo: “Explorar el gran componente histórico, artístico y cultural de la zona de Zorrotzaurre como activo local de valor”.

Cabe poner de relieve la importancia otorgada a la cuestión del cambio climático en la estrategia EDUSI de Bilbao. La lucha contra los efectos del cambio climático se da a través de una gestión preventiva ante los riesgos de inundaciones que asolan la actual isla de Zorrotzaurre, así como soluciones a escala urbana para proteger el entorno urbano de las posibles amenazas en el futuro. Así mismo, se presta especial atención a la transición energética por medio del desarrollo de instalaciones de producción de energía renovable para usos eléctricos y térmicos en edificios públicos, o el empleo de un sistema para la recogida, almacenamiento y reciclaje del agua de lluvia para su posterior uso en el riego.

- **Elementos innovadores en materia de DUS, logros y dificultades enfrentados el marco de la EDUSI Zorrotzaurre**

La convocatoria de EDUSI a nivel estatal y la propuesta de Zorrotzaurre aprovechan el aprendizaje aportado por los períodos de programación anteriores. Y es por ello que, tanto la convocatoria como el proyecto presentado, son de un gran nivel y complejidad, a la altura de la ambición con la que se acomete la transformación de la entonces península de Zorrotzaurre.

Pese a que el proyecto sigue en marcha y, por lo tanto, no es posible contar con los resultados de ejecución y los informes de seguimiento que aún no se han hecho públicos, fuentes cercanas al proyecto indican que uno de los elementos innovadores a destacar en su marco es la adopción de un enfoque *mientras tanto*. Existe desde la parte institucional del proyecto, principalmente desde el Ayuntamiento de Bilbao, consentimiento y apoyo al desarrollo de una serie de acciones de transición fundamentadas en el activismo creativo. Entre ellas se puede citar, por ejemplo, la iniciativa ZAWP - *Zorrotzaurre Art*

Work in Progress, un proyecto iniciado por la Asociación Cultural *Haceria Arteak* que nace en 2008 para afrontar el *mientras tanto* del plan urbanístico aprobado para los barrios de Ribera de Deusto y Zorrotzaurre⁵⁹.

ZAWP, hoy en día, es un movimiento consolidado de muchas personas que trabaja en la revitalización social, económica y cultural del barrio a través de la creación, la intervención y la puesta en valor de la memoria. Existen otras iniciativas de similar andadura y relevancia en la península de Zorrotzaurre, algunas de las cuales se prevé puedan tener espacio para su consolidación y desarrollo en el futuro barrio de Zorrotzaurre: Pabellón 6, Espacio Open, etc.

5. RESULTADOS IDENTIFICADOS EN EUSKADI

Resumimos el contexto en que se han desarrollado los cuatro casos prácticos vascos estudiados:

- La actuación de plan URBAN Barakaldo se llevó de manera concurrente con el desarrollo de la gran operación urbana de Galindo.
- La puesta en marcha del plan URBAN Pasaialdea se desarrolló en el marco del Programa Estratégico de Renovación Urbana, previamente trabajado por las instituciones con agentes sociales y, posteriormente, sustituido por otros planes e instrumentos urbanísticos que han tomado su relevo en los continuos esfuerzos para regenerar la zona.
- El plan de revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz, financiado por la iniciativa URBANA, se desarrolla en un marco en el cual ya se encontraban ejecutadas, en ejecución o en fase de elaboración muchas otras medidas y actuaciones de distinta naturaleza orientadas a regenerar el casco histórico de la ciudad.
- El planteamiento de la EDUSI Zorrotzaurre forma parte de una estrategia más amplia, cuyo planteamiento se remonta en el tiempo y se conecta directamente con un enfoque de ciudad. Engloba otras fuentes de financiación y un abanico diversificado de actuaciones encajadas en un marco que busca posicionar Bilbao como una ciudad sostenible, inclusiva e inteligente.

Se puede concluir, como elemento fundamental distintivo de los estudios de caso vascos, que: **las iniciativas y los programas comunitarios han ayudado a implementar una parte de los proyectos de transformación urbana de mayor calado, diseñados por las administraciones públicas vascas en las últimas décadas.**

59 Para más información consultar: <https://haceriaarteak.com>

En Euskadi, las actuaciones de regeneración urbana llevadas a cabo en el marco de convocatorias desarrolladas y/o apoyadas por el FEDER, desde las primeras experiencias en URBAN, se plantearon como **parte de estrategias más amplias**, que contaba con fuentes de financiación diversas. De esta manera, aunque en determinados programas no se llegó a ejecutar el 100% del presupuesto o que se tuvieron que realizar reprogramaciones en las agendas, los resultados globales de estas estrategias fueron positivos. Hubo complementariedad entre las actuaciones, constancia en el tiempo y coherencia entre los diferentes marcos de actuación. Se tuvo consciencia, desde el principio, de las limitaciones presupuestarias inherentes a los programas comunitarios o financiados por el FEDER para acometer proyectos de tal envergadura que pudiesen cubrir las necesidades de las correspondientes áreas degradadas y así generar un impacto real en el bienestar de la población.

Así mismo, ha contribuido a la construcción de este planteamiento, la consideración del marco temporal de ejecución de los programas comunitarios, que es bastante limitado como para generar una transformación urbana total. Ante esta circunstancia, es lógico que las actuaciones y los objetivos se centren en **aspectos más concretos**, alcanzables, sin perder una visión más ambiciosa y a largo plazo.

Los programas comunitarios aislados, no van a ser lo que vaya a cambiar la realidad precaria de un barrio, sino un proceso a largo plazo, dentro del cual, las iniciativas comunitarias pueden dar un impulso especial en la buena dirección.

En base a lo analizado en los estudios de casos realizados, se puede concluir que los resultados son más satisfactorios si se establece una correlación entre el marco comunitario y una propuesta global (actuaciones financiadas o desarrolladas con el apoyo de FEDER y un conjunto de iniciativas). Parece que este planteamiento permea las convocatorias EDUSI y de manera específica, se plasma en la EDUSI Zorrotzaurre.

Otra cuestión que parece clave en panorama vasco es la **capacidad de adaptación de las entidades impulsoras de los proyectos**. De manera general, al inicio de la implementación de las propuestas seleccionadas, hubo una necesidad continua de adaptación de los contenidos a las circunstancias del momento que no han impedido la consecución de resultados satisfactorios en el marco de los correspondientes proyectos.

De manera específica, en Pasaia, una falta de acuerdo con la Autoridad Portuaria paralizó el proyecto que iba a dinamizar toda la Bahía, y hubo que redirigir el programa en otras direcciones. En Vitoria-Gasteiz, hubo que realizar una programación, en este caso, debido a la crisis y la disolución de ARICH. Si se hace correctamente, no debería suponer ningún problema. Que las autoridades sean capaces de adaptar las estrategias y cuente con cierta flexibilidad en el marco de las iniciativas, puede ser una señal de fortaleza de gestión, resiliencia, etc. La cuestión es redirigirlo en la dirección adecuada.

Con respecto a la cuestión de la **diversidad e integralidad de las acciones** previstas en los estudios de caso, se puede afirmar que los resultados van en la misma dirección

de los apuntados por la bibliografía de manera general. Durante la etapa URBAN, es posible identificar un nivel satisfactorio de diversidad de acciones en los proyectos, pero cierta concentración de medidas y recursos en ámbitos vinculados con la transformación físico-urbanística de las correspondientes áreas urbanas. Disminuye dicha concentración en los proyectos llevados a cabo en el marco de la iniciativa URBANA. No obstante, caben algunos matices según el estudio de caso del que se trate.

En el ámbito del Plan URBAN de Barakaldo, hubo cierta concentración en el eje físico-urbanístico, pero la cuestión de la recuperación económica del área también desempeña un papel importante. Esto es patente en relación al volumen de medidas y recursos financieros destinados a su consecución, así como obtuvo resultados bastante positivos.

En el caso del Plan URBAN II de Pasaialdea, el planteamiento inicial también indicaba dicha concentración pero, ante la puesta en marcha de una reprogramación debido a las imposibilidades de ejecutar la medida estrella de la regeneración física del espacio en cuestión —la actuación en La Herrera—, la concentración se disipó, aunque de manera no intencionada.

Ya en el marco de los proyectos del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz y de Zorrotzaurre, la referida concentración casi no se aprecia y las medidas se plantean desde un enfoque integral, fruto de las experiencias anteriores y de un mejor entendimiento sobre las claves de los proyectos integrales.

En relación a la **gobernanza multinivel e interdepartamental**, aspecto clave a nivel general en el marco de las diferentes iniciativas comunitarias y que no siempre ha presentado buenos resultados conforme plantea la bibliografía de referencia, en la mayor parte de los casos, la fórmula adoptada para la gestión de los proyectos fue su atribución a un ente público con diferentes niveles de participación de las administraciones públicas. Este instrumento parece haber sido identificado como el oportuno para poner en práctica una gobernanza multinivel satisfactoria, principalmente al considerarse el caso de Bilbao Ría 2000, una experiencia de interés que ha sido reconocida a nivel internacional como buena práctica.

El uso de esta fórmula parece haber funcionado satisfactoriamente en el caso de Barakaldo, ya que hubo una buena relación interinstitucional entre Bilbao Ría 2000 y el Ayuntamiento de Barakaldo en la ejecución y gestión del proyecto.

En el caso de Pasaialdea, fueron muchos los problemas de colaboración entre los diferentes niveles institucionales, pero la problemática no parece haberse establecido en función de la fórmula o instrumento empleado para la gestión y ejecución del proyecto, sino debido a la existencia de discrepancias en cuanto a enfoque y objetivos entre los agentes institucionales.

De manera específica, con respecto a la cuestión de la gobernanza multinivel e interdepartamental, lfue reconocida como una cuestión clave en el contexto de la regeneración de la Bahía de Pasaialdea y se han venido realizando esfuerzos en el sentido de encauzarla, incluyendo en este proceso al tejido asociativo y ciudadanía, en un espacio de colaboración dinámico y eficiente.

A modo de ejemplo, en 2017, se puso en marcha un laboratorio orientado al desbloqueo de cuestiones vinculadas a la gobernanza del área. En el marco del laboratorio Gipuzkoa Lab Pasaialdea, se realizaron dieciséis entrevistas con agentes implicados, cinco mesas multinivel y una sesión del foro de rendición de cuentas con asociaciones de los barrios de Trintxerpe y Herrera.

Los agentes que participaron en las mesas multinivel fueron: Autoridad Portuaria, Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Pasaia, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa. Los objetivos establecidos para las entrevistas, las mesas y el foro de rendición de cuentas fueron:

- Crear una visión compartida por las distintas instituciones sobre el impacto que tendrá en la reducción de la desigualdad las actuaciones que se desarrollarán en Pasaia.
- Contribuir a la puesta en común de toda la información relacionada con las intervenciones que desarrollará cada una de las instituciones en los próximos años.
- Construir un proceso de comunicación especialmente diseñado para mejorar la información y generar confianza ciudadana en las zonas caracterizadas por su exclusión política.

El referido proyecto sigue en marcha con una mirada a medio y largo plazo para abordar los retos planteados e involucrar a las ciudadanas y ciudadanos, especialmente a aquellos que se caracterizan por su riesgo de exclusión social, económica y política. Para ello, se realizará un seguimiento anual a través de: mesas multinivel en las que participen las cinco instituciones y, foros de rendición de cuentas en Pasaialdea.

En el caso del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz, la disolución del ente encargado de la gestión y ejecución del proyecto (ARICH), con la consecuente distribución de las correspondientes competencias a los diferentes departamentos del Ayuntamiento, hizo que se generasen sinergias entre ellos y una fuerte cooperación interdepartamental.

En cuanto a Zorrotzaurre, en el ámbito de su Comisión de Concertación, se observa la existencia de una buena gobernanza tanto multinivel (principalmente con la Autoridad Portuaria) cuanto interdepartamental que nace del propio planteamiento de la EDUSI y del proceso de andadura ya realizado al considerarse este proyecto como parte de una estrategia amplia de transformación. En este contexto, parece oportuno indicar que,

cuanto más sólida y cooperativa sea la gobernanza multinivel e interdepartamental, mejores resultados se obtienen.

En el ámbito de la **participación**, entendida desde un enfoque activo y de implicación de los ciudadanos en el diseño, gestión e implementación de los proyectos, los estudios de caso no se han alejado completamente de la tendencia identificada a nivel general en lo relativo a la adopción de un modelo más informativo llevado a la práctica por medio de instalación de oficinas informativas y de consulta en las correspondientes áreas de actuación, principalmente en el caso del Plan de Barakaldo.

No obstante, han sido notables los esfuerzos en el sentido de involucrar de manera temprana y activa el tejido asociativo y la ciudadanía en el diseño y puesta en marcha de los proyectos de regeneración del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz, con las tomas de decisión remitidas al Consejo Social en un momento de fuerte compromiso ciudadano con este tipo de iniciativas, y la EDUSI Zorrotzaurre, donde un fuerte compromiso participativo se plantea desde sus inicios. En ambos casos, y teniendo en consideración los esfuerzos que se siguen desarrollando en Pasaialdea para fomentar un modelo de gobernanza más eficiente y participativo, se puede observar una evolución positiva en cuanto a la implicación activa y capacitación ciudadana para impulsar estos procesos.

En este contexto, cabe reflexionar si el planteamiento de convocatorias marco tan restrictivas en cuanto a requerimientos administrativos, elección y justificación de gastos, no limitan el espacio para una cooperación real entre ciudadanía, asociaciones, empresas y instituciones. Se ha percibido que, en la práctica de la preparación de proyectos para convocatorias, las medidas y actuaciones que llegan a integrar las propuestas ya están decididas, en su gran mayoría porque así exigen los requerimientos. Y lo que queda por definir o decidir no es de gran calado.

Así mismo, la presencia del tejido asociativo y empresarial no parece ser tenida en consideración a la hora de decidir qué barrio o qué ámbito de actuación se presenta a las ayudas y cuáles son las actuaciones que deben ser priorizadas. El marco de las convocatorias y la práctica conducen al empleo de los datos –diagnósticos y análisis DAFO– para justificar la elección. Pero, podría ser de interés involucrar la ciudadanía por medio de un proceso participativo en la elección del área y en priorización de unas actuaciones cuando sea necesario.

Esta parece ser la conducta desarrollada en el caso de la regeneración el Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz, ya que el proyecto llevado a cabo por medio de la iniciativa URBANA derivaba del Plan de Reactivación Económica del Casco Histórico que sí contó con la realización de debates, espacios para consultas, mesas de dialogo, etc. Y lo mismo parece haberse repetido en el caso de la EDUSI Zorrotzaurre, que contó con canales de participación establecidos previamente a la elaboración de la propuesta sometida a la convocatoria EDUSI.

Con respecto a la **innovación y replicación de actuaciones en materia de DUS**, los estudios de caso vascos siguen la tendencia general de conservadurismo en las propuestas y poca atención a temas prioritarios en el marco europeo, como por ejemplo el cambio climático, la eficiencia energética y las energías renovables, las industrias creativas y el desarrollo cultural. En general, hasta el caso de Zorrotzaurre, no se ha prestado especial atención, o no se ha dado suficiente importancia a estos temas. El ejemplo de Zorrotzaurre se plantea como un caso de éxito con respecto al empleo de un enfoque innovador, orientado a la promoción de iniciativas en el sector de las industrias culturales y creativas, que podría ser de interés replicar a nivel europeo. Las conocidas como actuaciones *as mean while* (mientras tanto), acciones que ocupan provisionalmente un espacio en proceso de regeneración.

Pese a la identificación, en el marco de todos los estudios de caso, de la adopción de un enfoque del DUS limitado, derivado de las convocatorias que les orientan en las que: lo cultural no llega a ser reconocida en toda su capacidad de aporte a la transformación urbana y donde persiste una cierta contradicción no resuelta; y la cuestión de la puesta en marcha de la colaboración público-privada no lleva a producir resultados significativos.

Se produce una importante contradicción –que viene aflorando con fuerza en el marco de las EDUSI– que radica en, por un lado, la necesidad y urgencia de poner en práctica un enfoque integrado de las acciones para abordar la complejidad del fenómeno de la degradación urbana y, por otro, el imperativo de tener que detallar la asignación de fondos según áreas o líneas de actuación vinculadas a objetivos temáticos específicos.

No se puede negar el impacto positivo que las iniciativas comunitarias han tenido sobre la regeneración urbana en Euskadi. Principalmente, en conformidad con los resultados presentados a nivel general, las iniciativas han introducido en la práctica de los proyectos, entre los técnicos, las políticas y la ciudadanía un cambio en el planteamiento de lo que es la regeneración urbana y de la importancia que el desarrollo de un proceso consistente de gobernanza multinivel, interdepartamental y participativa conlleva en la consecución de unos objetivos muy bien vinculados con las problemáticas reales del área de actuación y capaces de propiciar a la población local mejoras concretas, acordes con sus expectativas y necesidades.

UN DECÁLOGO DE CONCLUSIONES

- 1 Se deriva del análisis previo, la importancia de **reforzar la gobernanza transversal**, de carácter **medioambiental, económica, social y cultural** en la búsqueda de una auténtica regeneración urbana integral.
- 2 Se reconoce la necesidad de una especial atención a la incorporación de la **innovación y desarrollo cultural**, en futuras convocatorias de la Política Urbana Europea para el período que se inicia (2021-2027), así como de aquellas que, por iniciativa, propia o complementaria, de los gobiernos estatal y autonómico, pudieran plantearse en materia de regeneración urbana integral.
- 3 El estudio de las iniciativas comunitarias y estatales derivan la necesidad de profundizar en la **gobernanza transectorial** entre instituciones, empresas, asociaciones y ciudadanía.
- 4 En el ámbito institucional, se observa la conveniencia de promover: una gobernanza **interdepartamental** dentro de los propios ayuntamientos, sobre todo de aquellas áreas más alejadas en la práctica; una eficiente colaboración **interinstitucional** que integre los diversos niveles institucionales; la incorporación de los gobiernos sub-estatales, especialmente de **las regiones y los municipios**, en la definición y la gobernanza de las iniciativas de la Política Urbana Europea.
- 5 Parece oportuna la mejora de los mecanismos de implicación del **tejido empresarial** en la implementación de los proyectos contemplados en el marco de las iniciativas y programas de regeneración urbana.
- 6 Resulta necesario la toma en consideración de los criterios del **tejido asociativo**, de carácter vecinal y especializado –centrado en colectivos sociales y grupos de edad, así como actividades culturales, deportivas, etc.– en relación con las nuevas iniciativas, programas y convocatorias.
- 7 Se observa imprescindible la incorporación de la **ciudadanía** a la cadena de gobernanza, desde la creación y diseño hasta el uso y consumo de la ciudad, pasando por la implementación, y no sólo limitada a una participación de carácter informativo-consultivo en el proceso de desarrollo de los proyectos.
- 8 Otra cuestión a tener en cuenta en futuras iniciativas, convocatorias y proyectos es la adecuada atención tanto a **las ciudades**, en su total y compleja realidad, como a **los barrios y las periferias**, en su aún más compleja diversidad y profunda desigualdad actual.
- 9 Al análisis previo, queremos añadir la necesidad de una correcta integración de los procesos de **innovación tecnológica** –amparados bajo el amplio espectro del concepto *Smart city*– con los retos y propuestas procedentes de las **innovaciones medioambiental, económica, social y cultural**, con el fin de generar ciudades no sólo inteligentes sino también sabias (*Wise cities*).
- 10 Por último, consideramos de interés, continuar con la puesta en marcha de experiencias piloto, **laboratorios de innovación transformadora**, que avancen en las mencionadas prioridades, atendiendo, de un modo especial, aquellas cuestiones que se vienen arrastrando como tareas pendientes, a lo largo de las iniciativas analizadas (URBAN I y II, URBANA, EDUSI), así como del análisis de los cuatro estudios de caso vascos.

Referencias bibliográficas

- Alberdi Collantes, J.C. (2013). “Reurbanización de la Bahía de Pasaia: Aproximación a los proyectos y desencuentros acaecidos las dos últimas décadas”. *Lurralde: Investigación y Espacio*, 36, 135-158.
- Alonso Ibáñez, M. R. (2016). “Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 138, 42-55.
- (2017). “Elementos clave de la financiación comunitaria del desarrollo urbano: la superación de la metodología de las iniciativas URBAN”, *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, 6 (2), 6-12.
- Amundarain Mendizabal, A. (2004). “Estudio de renovación y regeneración urbana del entorno de la Bahía de Pasaia”. *Azkoaga*, 12, 13-44.
- Atkinson, R. (2001). “The emerging ‘urban agenda’ and the European spatial development perspective: Towards an EU urban policy?”. *European Planning Studies*, 9 (3), 385-406.
- Ávila Orive, J. L. (2018). Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Carpenter, J. (2013). “Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of ‘Europeanization?’”. En LEARY E.M. y J. MCCARTHY: *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Londres: Routledge.
- Del Castillo y Haarich (2013). “Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014- 2020: Directrices Estratégicas y Prioridades de Inversión”, final Report for the DG Regio.
- De Gregorio Hurtado, S. (2009). “El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas”, *Ciudades*, 13, 39-59.
- (2010). El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España. *Ciudades*, 13, 39-59.
- (2012). “Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España”. *Tesis Doctoral*. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
- (2015). Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las iniciativas comunitarias Urban y Urban II en España. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 98 (enero/febrero).
- (2017a). “Is EU urban policy transforming urban regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa URBANA (2007-2013)”. *Cities*, 60, 402-414.
- (2017b). “La Política Urbana de la Unión Europea en España: de URBAN a las EDUSI”, *TRIA –Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente-*, 18, 47-74.
- De Gregorio Hurtado, S. y González Medina, M. (2017). “Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018)”. *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, 6 (2), 54-80.

- De Gregorio Hurtado, S. y Kocewicz, R. (2007). Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-99. Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana. *Cuadernos de investigación urbanística*, 55.
- García Jaén, P. (1998). Aplicaciones de la Iniciativa Comunitaria URBAN. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 26, 191–206.
- González Medina, M. (2011). “Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España”. *Revista Española de Ciencia Política*, 27, 45-67.
- (2013). “La europeización urbana a través de la Política de Cohesión”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 104, 133-154.
- González Medina, M. y V. Fedeli (2015). “Exploring European Urban Policy: Towards an EU-national urban agenda?”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14 julio- diciembre.
- González Medina, M., Huete García, M.A. y Merinero Rodríguez, R. (2016). “La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado”. WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR, Nº. 4, 83-95.
- González Medina, M., Huete García, M.A. (2018). Proceso de agenda y políticas de desarrollo urbano: centrando la cuestión. *GAPP. Nueva Época*, 20, 6-13.
- Gutiérrez Palomero, A. (2009). “¿Una política urbana para la UE? Una lectura a partir de la experiencia de la Iniciativa Comunitaria URBAN”. *Comunicación*. Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional. XXXV Reunión de estudios regionales y IV *Jornades Valencianes d’Estudis Regionals*.
- (2010a). “La Iniciativa Comunitaria URBAN y la construcción inconclusa de una Política urbana para la Unión Europea”, *Papeles de Geografía*, 51- 52, 159-167.
- (2010b). “La iniciativa comunitaria URBAN como ejemplo de intervención integral en barrios periféricos con dificultades. Una lectura a partir del caso de Clichy-Sous-Bois/ Montfermeil (Île-de-France)”. *Ciudades*, 13, 61-82.
- Hernández Aja, A.; Matesanz Parellada, À.; Rodríguez-Suárez, I. y García Madruga, C. (2015). “Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012)”. *Informes de la construcción*, Vol. 67, Nº. Extra 1 (marzo 2015), 2015 (Ejemplar dedicado a: Obsolescencia de vivienda y ciudad en España: Recorriendo el camino hacia una economía baja en carbono).
- Huete García, M.A. y Merinero Rodríguez, R. (2017). “El modelo de desarrollo sostenible integrado. Análisis de la iniciativa urbana en España 2007-2013”, *Periferias Urbanas, la regeneración integral de barriadas residenciales obsoletas: libro de capítulos*, 318-332.
- Huete García, M.A., Merinero Rodríguez, R. y Muñoz Moreno, R. (2014). “Políticas de regeneración urbana en España: Propuesta de análisis para su adecuación al Modelo Europeo de Desarrollo Urbano Integral”. *Metodología de Encuestas*, 16, 45-66.
- Marshall, A.J. (2005). “Europeanisation at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction”. *Journal of European Public Policy*, 12 (4), 668–686.

- Matesanz Parellada, À. y Hernández Aja, A. (2018). “Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España”. *GAPP. Nueva Época*, 20, 82-99.
- Molina Costa, P. y Jiménez Romera, C. (2016). “Retos y oportunidades de la aplicación en España del enfoque integrado al desarrollo urbanos sostenible”. 7th Energy Efficiency and Sustainability in Architecture and Urbanism, 167-174.
- Merinero-Rodríguez, R., Muñoz Moreno, R., & Huete García, M. A. (2013). “Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 9.
- Navarro, Clemente J; Rodríguez-García, María J. y Ramírez-Gómez, Irene (2019). “La agenda del desarrollo urbano integral en España (1994-2013). ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales 17, 47-65.
- Ormazábal, M. 2003. La regeneración de Pasaia corre el riesgo de perder las ayudas europeas. *El País*. Recuperado de: <https://normasapa.com/como-referenciar-articulos-de-periodico/>
- Rodríguez Álvarez, J.M. (2005). La Iniciativa Comunitaria europea URBAN y sus efectos en España. *Artículo presentado en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno*, Madrid, del 21 al 23 de septiembre.
- (2010). “La nueva política urbana de la Unión Europea: los cambios después del Tratado de Lisboa”. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, Nº. 126, 2010, 18-27.
- San Salvador del Valle, R., de Miranda Leschko, G. y Matovic, M. (2018). “Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, política de cohesión y gobernanza futura”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 58, 99-130.
- Ureta, C., Martín-Mariscal, A. y Salas Mendoza, M. (2018). “Proyectos de Regeneración Urbana Integral en España con financiación europea: análisis de alcance territorial”. *Colecciones Investigaciones. IDPA*, 04, 163-185.
- Villanueva Martínez, F.G. (2006). “Modelo de reincorporación de zonas industriales en proceso de abandono a la dinámica urbana a través de la generación de proyectos sostenibles”. *Tesis Doctoral*. Universidad Iberoamericana.

Referencias documentales

Internacionales

AAVV (1994), Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad – Carta de Aalborg, Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles.

Comisión Europea (1990). Comunicación sobre el *Libro Verde sobre el Medio Ambiente*, (COM (90) 218 final, 27, junio 1990).

Comisión Europea (1991). *Tratado de Maastricht*.

Comisión Europea (1994). Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de

una iniciativa comunitaria de zonas urbanas — URBAN. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:1994:180:TOC>

Comisión Europea (1996). Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:1996:200:TOC>

Comisión Europea (1999). Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

Comisión Europea (2001). Estrategia de Gotemburgo - Comunicación sobre Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52001DC0264>

Comisión Europea (2000). Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo sostenible urbano URBAN II. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32000Y0519%2803%29>

Comisión Europea (2003). “Partnership with the cities. The URBAN Community Initiative”. Bruselas, Publicaciones de la Comisión Europea.

Comisión Europea (2006). Estrategia temática para el medio ambiente urbano. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128171>

Comisión Europea (2009). *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y Oportunidades*, Bruselas, Publicaciones de la Comisión Europea.

Comisión Europea (2010a). *The urban dimension in European Union policies 2010*. Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea (2010b). Estrategia *Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>

Comisión Europea (2011). “Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward”, *Informe de Expertos Externos*. Disponible en: https://ec.europa.eu/regionalpolicy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf

Comisión Europea (2014). Desarrollo Urbano Sostenible Integrado. Política de Cohesión 2014-2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_es.pdf

Comisión Europea (2015). “Orientaciones para los Estados miembros. Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano Reglamento del FEDER (artículo 7)”. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation

GHK (2003). Ex -Post Evaluation. Urban Community Initiative (1994-1999). Final Report. Brussels.

ONU HABITAT (2016). Nueva Agenda Urbana. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Regional Policy Inforegio (1995). URBAN Community Iniciativa 1994-1999. Summary descriptions of Operational Programmes. Spain, Baracaldo. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/initiative/programmes/baracaldo.html

Reunión informal de Ministros de la UE de desarrollo urbano y cohesión territorial (2007). *Agenda Territorial Europea 2007*. Disponible en:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorialcohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf

Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial (2007). *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles. Leipzig*. Disponible en:

https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CBC4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

Reunión informal de Ministros de la UE de desarrollo urbano (2008). Declaración de Marsella. Disponible en: https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/2CAC69EF-D3C5-4425-8386-A8E3DC86D420/111516/1_declaracion_final.pdf

Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE (2010). *Declaración de Toledo*, 22 de junio de 2010. Toledo. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf

Reunión informal de Ministros de la UE de asuntos urbanos (2016). Pacto de Ámsterdam: Agenda Urbana para la Unión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

UNESCO(2016). *Cultura: Futuro Urbano*. Disponible en: <https://es.unesco.org/creativity/publication/cultura-futuro-urbano>

Unión Europea (1996). Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

Unión Europea (2007). Tratado de Lisboa. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>

España

Dirección General de Fondos Europeos (sin año). *Informe de Cierre*. Ficha técnica de Medida/Acción. Urban Barakaldo, 385-400.

Ministerio de Hacienda (2001 - 2008). Programa Iniciativa Comunitaria URBAN San Sebastián – Pasajes 2001-2006. Disponible en: <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/esES/ipr/fcpp0006/pri/ic/u2/Documents/Purbanssebastian.pdf>

Ministerio de Economía y Hacienda (2007a). *Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013*. Disponible en: <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/esES/ipr/fcp0713/plmenr/Paginas/inicio.aspx>

Ministerio de Economía y Hacienda (2007b). *Iniciativa Urbana (URBAN)*. Orientaciones para la elaboración de propuestas. Disponible en: http://www.bizkaia.es/fitxategiak/05/Ogasuna/EuropaProiektuak/dokumentuak/INICIATIVA_URBAN.pdf?hash=2339496ffc3a264e06bc7d1207fe3394

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*. Disponible en <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/pl/pa/paginas/inicio.aspx>

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2015). Orden HAP/2427/2015, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020. Disponible en: https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12423

Vicepresidencia del Gobierno (2017). *Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020. Directrices para la redacción del “Manual de Procedimientos” por las Entidades DUSI (Organismos Intermedios “Ligeros”)*. Disponible en: http://www.rediniciativasurbanas.es/recursos_riu/pagina-basica/recursos/guia_elaboracion1.pdf

Red de Iniciativas Urbanas (2015). Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en el Periodo 2014-2020. Disponible en: http://www.rediniciativasurbanas.es/recursos_riu/orientacionesestrategiasintegradas20142021.pdf

Euskadi

Ayuntamiento de Vitoria (2007). *Reactivación Casco Medieval Vitoria-Gasteiz. Candidatura URBAN 2007-2013*. Disponible en: <https://www.vitoriagasteiz.org/wb021/http://contenidosEstaticos/adjuntos/es/85/71/8571.pdf>

Ayuntamiento de Vitoria (sin año). *Informe Final de Ejecución 2007-2013*. Iniciativa Urbana (URBAN) Vitoria-Gasteiz.

Ayuntamiento de Bilbao (2015). Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible de la ciudad de Bilbao focalizada en el área de actuación de Zorrotzaurre.

Bilbao Ría 2000. (2000). “Urban, el nuevo Barakaldo”. *Bilbao Ría 2000*, 1, 26-28.

Bilbao Ría 2000. (2000). “Galindo, una apertura a la ría”. *Bilbao Ría 2000*, 1, 29-30.

Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (2019). Agenda Urbana Vasca - Bultzatu 2050. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/informacion/bultzatu-2050-basque-urban-agenda/web01-a2lurralles/>

La Renta Básica Universal, instrumento que garantiza la aplicación de los derechos sociales y económicos reconocidos en el PIDESC

ÁNGEL ELÍAS ORTEGA

Decano Facultad de Relaciones Laborales y Trabajo Social (UPV/EHU)

Como jurista he indicado en el título de la ponencia la garantía de la aplicación de los derechos sociales y económicos reconocidos en el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales de 1966, en lo sucesivo PIDESC, pero antes de centrarme en dicha norma quiero iniciar esta ponencia con una referencia a otras más cercanas, empezando por la Constitución española, en lo sucesivo CE. Su art. 40. 1 indica que *“Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica.”* Por tanto, es un mandato expreso dirigido a la clase gobernante.

A su vez, el art. 128.1 de la CE establece que *“Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”*. De esta forma subraya el interés general, al que debe servir toda la riqueza del país.

También es interesante el art.10.2 de la CE que afirma que *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”* En consecuencia, estos derechos serán interpretados a la luz de lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Por ello, a continuación, me referiré a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y, más concretamente, a dos artículos: el art. 25.1, donde reconoce que: *“toda persona tiene derecho a a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestir, la vivienda, la asistencia médica, los servicios sociales necesarios. Tiene asimismo derecho a los*

seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”, y el art. 22.a) estableciendo que “*toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización de los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*”.

Precisamente, tras la Declaración Universal de los Derechos Humanos es el PIDESC, que forma parte del ordenamiento interno español tras haber sido ratificado por España y publicado en el BOE n° 103, de 30 de abril de 1977, el que incluye, entre otros, los derechos a la vivienda, a la salud física y mental y a la educación. Además, España ha ratificado en septiembre de 2010 el Protocolo Facultativo del PIDESC, lo que permite la interposición de quejas individuales por vulneración de alguno de los derechos proclamados.

Entre otros artículos del PIDESC quiero destacar el artículo 11.1 que reconoce “*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*”.

En relación a otros derechos fundamentales como el derecho al trabajo son muchos los Convenios de la OIT que han sido ratificados por el Estado español, al que también vincula el derecho social comunitario de la Unión Europea.

Pero deseo volver al PIDESC para destacar la importancia de su art. 2.1 cuando afirma que “*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*”. La expresión “por todos los medios apropiados” debe ser interpretada en un sentido amplio y dado que son los propios poderes públicos los que cuentan con la información relevante, les corresponde determinar qué medios son más apropiados para realizar progresivamente estos derechos (Comité Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, en lo sucesivo Comité DESC, 1990). Esto significa que la Administración Pública debe asumir la carga de la prueba y demostrar que las medidas y políticas adoptadas son las idóneas para garantizar un adecuado nivel de cumplimiento de los derechos socioeconómicos. Y el carácter apropiado de un instrumento depende en última instancia de su eficacia para la materialización de los derechos sociales (Comité DESC, 1998). Al respecto a España se le recomendó: “*Garantizar que todas las medidas de austeridad adoptadas identifiquen el contenido mínimo esencial de todos los derechos del Pacto, y tomar todas las medidas apropiadas para proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados*” (Comité DESC, 2012).

Sin embargo, mientras el ámbito normativo en el reconocimiento de derechos humanos no ha ofrecido grandes cambios, la innovación tecnológica, con el acelerado desarrollo de Internet, sistemas GPS, pantallas táctiles, dispositivos de grabación, buscadores de algoritmos y un largo etcétera ha evolucionado a una velocidad vertiginosa, que afecta de una manera decisiva a nuestro modo de vida. Y pondré solamente algunos ejemplos: en el año 1965 los mejores ordenadores llevaban únicamente 30 transistores, mientras que en el 2013 cualquier consola tenía ya 5.000 millones de transistores; si en el año 1997 la entonces computadora más rápida, Astrid Red, ofrecía una velocidad punta de un teraflop, tenía un tamaño de una pista de tenis y costaba 55 millones de dólares, hace pocos años cualquier Play Station 4 alcanzaba fácilmente dos teraflops. En definitiva, sabemos que las nuevas generaciones de robots superan al ser humano no solo en poder muscular, como aconteció en la revolución industrial, sino también en la capacidad mental gracias a su inteligencia artificial. Y por primera vez en la historia se genera un avance exponencial en cuanto a posibilidades de productos, servicios y, en definitiva, riqueza.

Pero, al mismo tiempo, en claro contraste con lo anterior y en una flagrante vulneración del mandato legal internacional ya analizado, el nivel de desigualdad en patrimonios y rentas y entre trabajos fantásticos y otros basura, es extrema. Podemos hacer referencias a distintos informes, como por ejemplo los de Oxfam a nivel mundial y Oxfam-Intermon a nivel del Estado español que, a finales de cada mes de enero, coincidiendo aproximadamente con la Cumbre de Davos, denuncia cómo está el reparto de la riqueza en el mundo. Nos vienen a decir que, a nivel mundial, hay fortunas de personas que superan los 1.000 millones y que, por ejemplo, en 2017, cada dos días había una nueva persona que era mil millonaria. También, según la publicación Forbes, hay 2.208 personas de este nivel mil millonarias que juntas suman 9,1 trillones de dólares.

Al mismo tiempo se indica que anualmente el incremento del patrimonio y fortuna en estas personas va a más. Así, por ejemplo, el 82% del crecimiento de la riqueza mundial en 2017 fue a parar al 1% más rico. En cambio, el 50% de la población mundial más pobre no había aumentado nada su riqueza.

Y en el caso del Estado español también las cifras son escandalosas, pues según el Informe de Oxfam-Intermon de enero de 2019, el 1 % más rico tiene el 24,42%, y el 50% más pobre solo el 7%. Pero si nos ponemos en el 0,01% más rico, resulta que entre los años 1981 y 2006, su fortuna se cuadruplicó.

El Informe ARO PE 2018 (EAPN, 2018: 9-12) nos dice también cuál es, en relación al año 2009, es decir, nueve años después, la evolución de la riqueza en distintos grupos de población en España. Y, por ejemplo, vemos que personas de 65 años o más perdieron un 3,8% en su renta media, las mujeres casi un 11%, las personas ocupadas un

13,2%, quienes residen en zonas rurales un 14,7% y personas que están en situación de desempleo casi un 26%.

Y entre los años 2008 y 2017, en esos diez años, la renta del 10% más rico respecto a la renta del 10% más pobre pasó de multiplicarse por 9,6 veces en el año 2008 a hacerlo por 12,93 veces en el 2017.

Si nos acercamos a Euskadi vemos que, según la última Encuesta Oficial de Pobreza y Desigualdades Sociales que se ha publicado en 2016, un 30,7% del total de personas en riesgo de pobreza, es decir, casi 59.500 personas, no accedieron a las ayudas que rigen en esta Comunidad de renta de garantía de ingresos, de prestaciones complementarias de vivienda y de emergencia social. Ello se traduce, como indica el mismo informe, que en el año 2016 un 3% de la población en Euskadi tuvo graves problemas de alimentación, hubo un 5,7% de tasa de pobreza real y un 5% de pobreza grave y, si lo centramos en la infancia, un 9% de niñas y niños estaban en situación de pobreza extrema.

La desigualdad tiene también otras gravísimas consecuencias en la salud, tal como acontece con la depresión, con los llamados “síndrome de desgaste profesional”, con personas que terminan siendo adictas a las drogas, con el fracaso escolar, con la obesidad, con tantas infancias infelices, pero también con la participación política o con la desconfianza social.

Las consecuencias psicosociales de la desigualdad son tan grandes que personas que viven en sociedades desiguales pasan mucho más tiempo preocupadas por cómo les ven las demás, lo que claramente influye en sus relaciones sociales. Y el estrés resultante determina numerosas enfermedades, muchas de ellas crónicas.

La desigualdad está claramente vinculada a la falta de igualdad de oportunidades, aumentando el riesgo de pobreza, exclusión y el que las personas que la sufren adopten decisiones, muchas veces, desacertadas. Lo que se ha estudiado como una afectación importante a su banda mental. Pero, incluso las personas ricas muchas veces, cuando ven que la desigualdad que les rodea es demasiado grande, también ellas mismas pueden ser proclives a la depresión, a la desconfianza y, en definitiva, a las dificultades sociales que de ello derivan. El propio Fondo Monetario Internacional lo plantea como un problema que inhibe el crecimiento económico. Podemos decir que, a partir de un mínimo nivel económico, la desigualdad es un indicador fundamental para conocer el estado de bienestar.

Frente a ello quiero plantear como un instrumento alternativo una Renta básica, en lo sucesivo RB, entendida como derecho subjetivo de pago periódico, individual e intransferible, universal e incondicional. Ello permite la consecución de grandes beneficios. Así:

- *Repartir lo que es de todas las personas.* Las riquezas acumuladas y los beneficios privados han sido logrados con el esfuerzo de todas las personas. Por ejemplo, la

innovación tecnológica, ha sido el resultado de una financiación gubernamental a lo largo de varias décadas. El resultado: la socialización de los costes y privatización de los beneficios, que es lo mismo que ocurre en el sector bancario y financiero en general, así como en la crisis económica más reciente, en la cual las personas ricas se han hecho más ricas, pero los costes se han facturado a la sociedad.

- *Terminar con la pobreza.* Debido a la gran redistribución de riqueza que provoca y teniendo en cuenta que el importe de la RB debe proporcionar un estándar de vida decente, equivalente al menos al umbral de la pobreza, la RB permite acabar ya con una situación estructural de falta de ingresos que viola de forma permanente el derecho humano más elemental de millones de personas lo que, como he señalado anteriormente, constituye una obligación jurídica exigible a los poderes públicos.
- *Evitar la trampa de la pobreza.* Lo subsidios condicionados a no contar con un determinado nivel de renta desmotiva a la hora de aceptar empleos que acarrearían la pérdida de esas ayudas. Muchas veces el nivel salarial no compensa frente al de la ayuda, pues hay que tener en cuenta factores como el coste de transporte y la reducción del tiempo que podemos dedicarle a la familia o al cuidado de personas. De esta forma, muchas personas con subsidios acaban por no optar a un empleo, lo cual hace que caigan en la trampa de la pobreza. En cambio, por su carácter incondicional, la RB permite la compatibilidad con cualquier otro empleo o fuente de ingresos.
- *Invertir las relaciones de poder, que perpetúan las desigualdades sociales.* La RB tiene el potencial de invertir las relaciones persona empleada-persona empleadora, trabajo-capital, pues permite vivir sin ataduras al empleo y a una forma de vida condicionada por las reglas que imponen el mercado y las grandes multinacionales.
- *Evitar el estigma a quienes perciben ayudas sociales.* El tener que acreditar una necesidad material lleva a que algunas personas rechacen esa ayuda y, en todo caso, posibilita que sean marcadas socialmente.
- *Mejorar las estructuras de poder en parejas y familias avanzando en igualdad.* La RB contribuye a proporcionar una alternativa a las mujeres que sufren violencia de género en la esfera doméstica, que son incapaces de salir de la situación por dependencia económica de la pareja maltratadora. También puede traducirse en un mayor poder en las relaciones sociales y afectivas, dado que equilibra el poder y da voz a las mujeres, tanto en relaciones personales como en las relaciones profesionales.
- *Permitir la calidad de la vida de la juventud.* El actual mercado laboral es muy diferente al de hace unos años, y la mayoría de la juventud, cada vez más

preparada, tiene más dificultades para encontrar su hueco en él, ya que está marcado por los cambios tecnológicos, la globalización y la precarización del empleo. La RB favorece el emprendimiento para que la juventud pueda utilizar sus conocimientos y capacidades en un trabajo adecuado, y que no se vea obligada a emigrar o a conformarse con empleos muy precarios.

- *Conciliar frente al mercado laboral y vivir una vida creativa.* La RB permite a las personas aprovechar al máximo sus capacidades, emprendiendo innovadores proyectos que desarrollen su capacidad intelectual y artística en beneficio de la sociedad. Además, genera la oportunidad de tener una formación y una libertad para que cada cual se dedique a lo que le motiva, sabiendo que en esta motivación es muy importante el sentido de la utilidad social.

Sin embargo, hay que recordar que la RB aun siendo una medida o instrumento muy potente, no equivale a toda una política económica, por lo que hay que desterrar cualquier tentación de convertirla en una panacea.

Creo que hay que apostar por un reparto de la riqueza que gracias a la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías hoy en día es abundante, lo que se instrumentaliza a través de la universalización de los distintos derechos sociales, incluida la RB, y también por un reparto del tiempo de empleo, que evitará tanto el paro como el exceso de trabajo. Es la mejor inversión social y económica, que nos permitirá avanzar a una sociedad mejor, donde las personas podamos desarrollarnos íntegramente.

Para finalizar, y a modo de resumen, diré que este reparto de riqueza y tiempo de empleo es garantía de:

- Una mayor libertad personal y cohesión social.
- Una estrategia preventiva y de ahorro de gastos.
- Un incremento de servicios sociales con mejora de su calidad.
- Un apoyo a la juventud y su creatividad.
- Un desarrollo de valores en línea con los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA

Arope (2018): El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España: 2008-2018, EAPN, disponible a 14 de noviembre de 2018 en https://www.eapn.es/estadoddepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2018.pdf

Elías Ortega, Ángel (2018), “Prestaciones sociales y reparto justo de la riqueza”, revista *Lan Harremanak*, nº 40, págs.. 70-93, disponible en https://www.ehu.eus/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/view/20397/18612 - <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.20397>

- Elías Ortega, Ángel y Rincón García, Leire (2018), “Algunas virtualidades de la renta básica”, publicado en el *Boletín Hegoa*, n1 48 de octubre de 2016, disponible en <http://boletin.hegoa.ehu.es/mail/45>
- Elías Ortega, Ángel, y Rincón García, Leire (2017), “Políticas que favorecen la inclusión”, publicado en la revista *Zerbitzuan*, nº 64, págs.. 45-56, disponible en <http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Zerbitzuan64.pdf>,
- Oxfam (2019): *Desigualdad 1 – Igualdad de oportunidades 0*, disponible en https://www.ehu.eus/documents/6902252/12066943/Oxfam-Informe_desigualdad+1-igualdad+de+oportunidades+0-2019.pdf/83a2e621-9633-f000-db06-504a501ed188

Sección III

La sostenibilidad económica en Europa

<i>Algunos datos objetivos sobre la situación actual de la economía en Europa. El reto de la desigualdad</i>	171
VIRGINIA GÓMEZ	
 <i>Un nuevo modelo económico para una nueva Europa, más innovadora y sostenible</i>	 185
JON BARRUTIA GÜENAGA	
 <i>Renacimiento o decadencia, lo que la Historia nos enseña del futuro económico de Europa</i>	 195
GUILLERMO DORRONSORO ARTABE	

Algunos datos objetivos sobre la situación actual de la economía en Europa. El reto de la desigualdad

VIRGINIA GÓMEZ SIERRA
Deusto Business School

1. Observatorio BBK - Behatokia: datos para entender la realidad
2. La desigualdad entre las regiones europeas:
la brecha norte-sur
3. La desaparición de la clase media en Europa: la curva del elefante
4. La desigualdad entre hombres y mujeres: el techo de cristal
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. OBSERVATORIO BBK - BEHATOKIA: DATOS PARA ENTENDER LA REALIDAD


Desde el mes de Septiembre del año 2015, Fundación BBK venía encomendando a Deusto Business School la elaboración de Informes de Coyuntura Económica que, con periodicidad trimestral, recogían la información de los principales indicadores estadísticos del Territorio, junto con una breve introducción en la que se subrayaban los principales titulares.


A partir de Julio de 2017, Fundación BBK solicita una reorientación de contenidos y esquema de trabajo, incorporando un nuevo esquema más dinámico orientado a ofrecer a la ciudadanía de Bizkaia información e inteligencia sobre los retos económicos y sociales del territorio, en la página web <http://www.bbk-behatokia.com/> actúa como repositorio.

En este nuevo esquema, además de los Informes de Coyuntura Trimestrales, la web recoge nuevas secciones:

- Actualización permanente de Indicadores.
- Informes de entidades colaboradoras.
- Informes Monográficos (i.e. ODS en Bizkaia).

- El Gráfico de la Semana.
- Almuerzos conferencia (Xavier Marcet, Antón Costas, Emilio Ontiveros).
- Eventos (jornada “Mujer, emprendimiento y deporte”).
- Innovación abierta con estudiantes de Grado.
- Artículos (firmas invitadas) y Entrevistas en Vídeo.
- Encuestas a pie de calle (Cambio Climático).

bbk behatokia  Indicadores ▾ Inteligencia ▾ Conversaciones ▾ Perspectivas ▾ Observatorio ▾ Contacto

el gráfico de la semana  **El Gráfico de la Semana nº 26 2019: Usos del tiempo y conciliación**

Jun 29, 2019 | Conferencias, El Gráfico de la Semana
EUSTAT ha actualizado esta semana las Encuestas de «Presupuestos de Tiempo 2018» y...

[LEER](#)

Todas las imágenes del evento «Emprendimiento femenino en deporte y tecnología»

Jun 25, 2019 | Conferencias, Conversaciones, Sin categoría
La Fundación BBK, con el apoyo de Deusto Business School y MET Community (Mujer, Empresa y...

[LEER](#)

Aunque se realizan encuestas y contenidos propios, una parte muy importante del Observatorio trata de acercar estadísticas o informes elaborados por fuentes estadísticas oficiales o informes de terceros, que sin embargo no llegan a la ciudadanía por referirse a cuestiones de medio y largo plazo, lejos de la actualidad informativa.

De entre estos datos, el incremento de las desigualdades es uno de los aspectos que más preocupa a la ciudadanía, y por ello, el Observatorio presenta datos de manera sistemática, que en este informe se trata de recoger de manera ordenada en tres grandes bloques:

- *La desigualdad entre las regiones europeas: la brecha norte-sur*
En los principales indicadores de desarrollo económico, así como en las variables que explican la prosperidad futura en la economía del conocimiento, existe una profunda brecha entre el norte-centro y el sur-este de Europa.
- *La desaparición de la clase media en Europa: la curva del elefante*
Además de este desequilibrio geográfico, dentro de cada Estado, se está produciendo una creciente brecha entre los diferentes niveles de renta, que amenaza la continuidad de las clases medias.
- *La desigualdad entre hombres y mujeres: el techo de cristal*
Por último, existe una tercera brecha en el proyecto europeo, que todavía separa la situación y opciones de hombres y mujeres. Pese a los avances conseguidos

en los últimos años, el ritmo de los mismos sigue siendo muy lento, y existe el riesgo de perpetuarse.

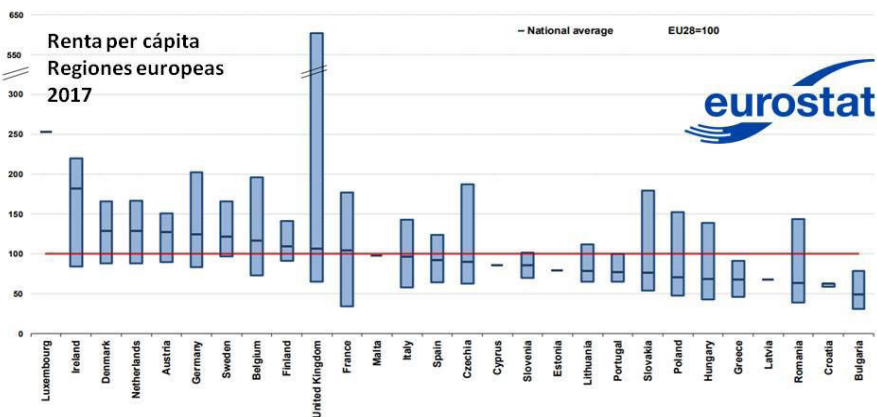
Sin duda, hay otras muchas dimensiones de la desigualdad que pueden ser objeto de análisis, pero excedería el ámbito del presente Curso de Verano el presentar una visión exhaustiva de los mismos. Igualmente, se ha optado por no incidir en las facetas de desigualdad con un contenido de carácter más social o ambiental, por entender que son tratadas de forma específica en las otras dos sesiones del Curso de Verano.

El objetivo de esta ponencia introductoria es ofrecer datos objetivos, procedentes del Observatorio, que confirmen que el modelo económico actual de la Unión Europea, si busca su sostenibilidad, debe afrontar importantes cambios.

Los desequilibrios económicos actuales que pueden apreciarse en la Europa de las Regiones, lejos de irse cerrando, se están incrementando, y amenazan la necesaria cohesión social que es fundamental para la construcción europea.

2. LA DESIGUALDAD ENTRE LAS REGIONES EUROPEAS: LA BRECHA NORTE-SUR

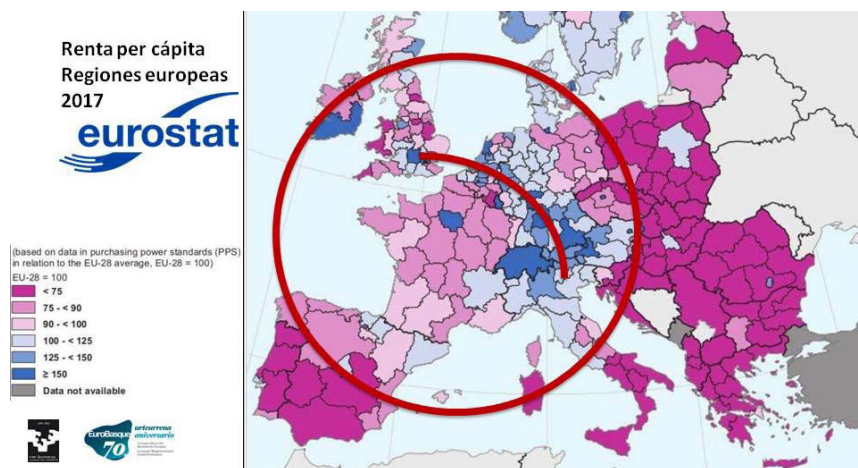
Un simple vistazo a las estadísticas de Renta per Cápita de las diferentes regiones europeas, refleja con claridad las profundas diferencias que existen en la riqueza de las regiones.



El gráfico, procedente de Eurostat, permite apreciar el rango entre regiones ricas y pobres, y las diferencias en porcentaje entre los diferentes estados, respecto a la media europea (indicada por 100 en el gráfico).

Desde Luxemburgo, que se sitúa en un 250%, hasta Bulgaria, cuya media es el 50%, las diferencias de renta entre Estados son de 1 a 5. Si hacemos la cuenta por regiones, esta disparidad todavía se incrementa de forma más acusada.

Pero más interesante que esta gráfica, es observar cómo se reparte esta diferencia de renta geográficamente.



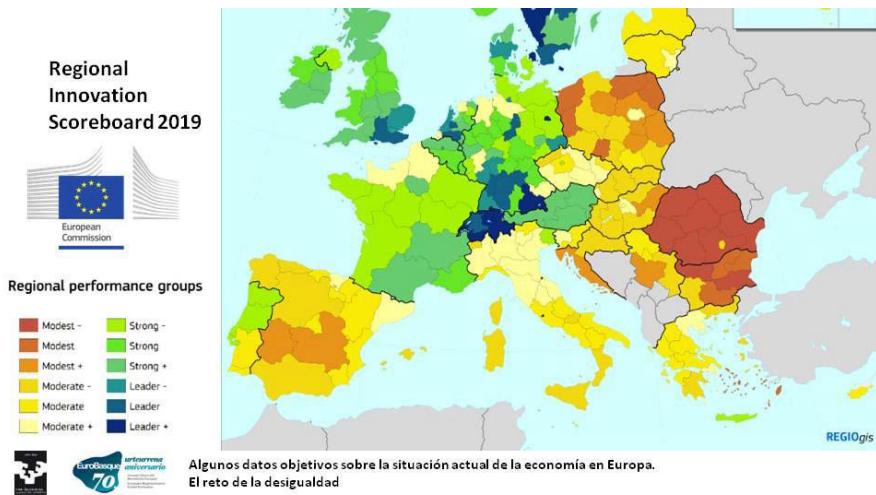
Existe un “eje central” de prosperidad que se inicia en las regiones del norte de Italia, y suma Suiza, Austria, Alemania y los Países Bajos, cruzando el Atlántico hasta Londres. Este eje se extiende hacia el norte y abarca la práctica totalidad de los países nórdicos.

En torno a este eje existe un área (indicada con un círculo en el mapa, en la que la renta de las regiones se mantiene todavía en valores próximos al 100% de la media.

Sin embargo, al sur y al este del círculo, se concentran las regiones con niveles de renta que no llegan ni al 70% de la media. Tras varias décadas de políticas económicas de cohesión territorial, las regiones del sur de Europa siguen manteniendo niveles de prosperidad muy por debajo de la media europea. Las regiones de Europa Oriental, incorporadas más recientemente (y por tanto con menos recorrido en las políticas de cohesión), siguen también ese mismo patrón.

Esta situación, que ya debería llevar a la reflexión, no presenta síntomas de corrección a medio y largo plazo. Al contrario, los principales factores de desarrollo en la nueva economía del conocimiento presentan ese mismo patrón de distribución territorial con lo que, si el modelo económico no actúa de manera decisiva para compensar este desequilibrio, en el Siglo XXI estas diferencias se agudizarán más.

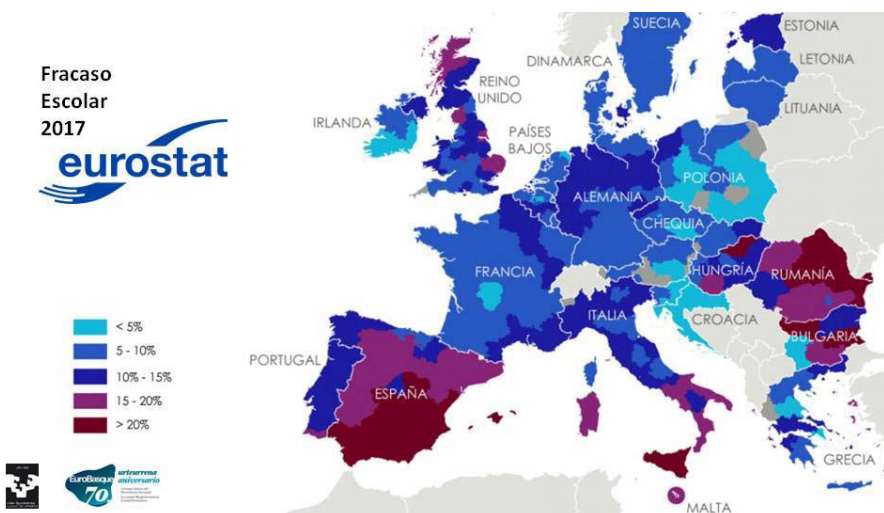
Si tomamos como referencia el Regional Innovation Scoreboard 2019, el mapa permite apreciar ese mismo patrón en la distribución en los casi 30 factores input-output de Ciencia, Tecnología e Innovación que sintetiza este indicador.



Inversión en I+D (pública y privada), exportaciones de alta tecnología, personal cualificado... se reparten geográficamente reproduciendo la misma brecha norte-sur.

¿Cómo van a mantener sus empleos estas regiones? ¿Cómo van a competir sus empresas si en este siglo a las infraestructuras tradicionales (transporte de mercancías y pasajeros), deberán ser necesariamente complementadas por las infraestructuras del conocimiento (universidades, centros de investigación, conectividad en banda ancha...)? ¿Cómo podrán atraer y retener el talento?

Para cerrar este apartado centrado en la desigualdad geográfica, utilizaremos un último indicador, si cabe más preocupante que el anterior.



El mapa de fracaso escolar de Europa presenta el mismo patrón geográfico que se apreciaba en los anteriores indicadores.

Si la materia prima fundamental en la economía del conocimiento son precisamente las personas y su adecuada cualificación a lo largo de su vida profesional, estas regiones empiezan esta carrera con los dos pies atados...

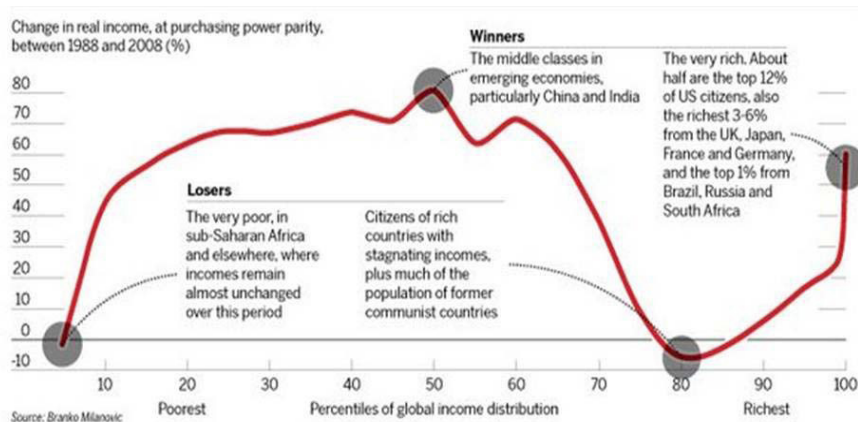
Los datos recogen con nitidez la situación actual, y las semillas de la situación futura. Constituiría un grave error ignorarlos, y abstraerse utilizando modelos económicos o datos desconectados de su distribución territorial, que manejen medias que oculten esta realidad.

Es preciso que el modelo económico de la Unión Europea aborde con decisión el aspecto territorial. Una “Europa de dos velocidades”, que algunos proponen, solo serviría para enfrentar más estos bloques, que inexorablemente acabarían por chocar, como nos recuerda la historia del continente.

3. LA DESAPARICIÓN DE LA CLASE MEDIA EN EUROPA: LA CURVA DEL ELEFANTE

De forma complementaria a la desigualdad geográfica, en la última década se está abriendo una segunda brecha, entre las rentas más altas y las más bajas en las sociedades desarrolladas.

Este fenómeno, que no afecta únicamente a Europa, y se reproduce de forma similar en otras economías avanzadas, ha sido descrita en profundidad por Piketty en su libro “El Capital en el Siglo XXI”, o de manera muy visual por el economista Branko Milanovic en la denominada “Curva del Elefante”.



En esta curva, que representa la evolución de la renta en el período 1988 – 2008, en función del nivel de renta previo, la parte baja de la “trompa” se corresponde con las clases medias de Norte América, Europa y Japón. Se aprecia un estancamiento de su poder adquisitivo, y ha dado lugar a la expresión popular de que “esta generación va a ser la primera que no va a vivir mejor que la de sus padres”. Sin embargo, como se aprecia también en el gráfico, las rentas más altas siguen teniendo una evolución positiva, lo que acrecienta la diferencia con las las clases medias.

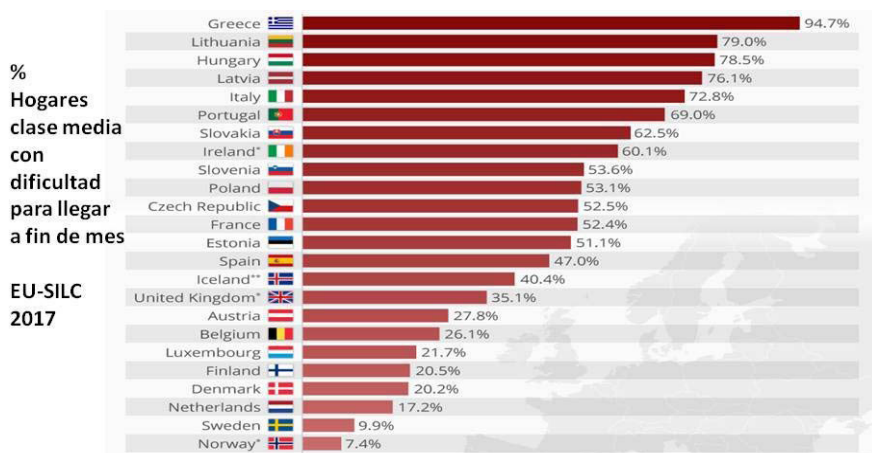
Por contraste, el retroceso de la pobreza mundial que puede apreciarse en el “lomo del elefante”, tiene que ver con la consolidación de clases medias en Asia y América Latina, y en algunos países de África. Los ingresos del 2% más pobre de la población aumentaron un 20%. El incremento, a su vez, del 30% más pobre, fue de entre el 30% y el 50%.

¿Por qué entonces, en este mismo período, las clases medias de los países avanzados no han experimentado este mismo avance?

Varios son las causas de este fenómeno, que tiene que ver con un incremento en los últimos años de las rentas de capital (invertido en tecnología) sobre las rentas del trabajo, y que pueden incrementarse en los últimos años con la desaparición de muchos puestos de trabajo con un nivel de ingresos medio (cadenas de producción en la industria, puestos en almacenes, cajeros, conductores, atención telefónica...), progresivamente sustituidos por máquinas, como se aprecia en esta estadística de evolución de los empleos en función de su salario medio. Crecen los empleos mejor y peor pagados, pero decrecen los salarios intermedios.



Esta evolución de la renta se traslada de forma inmediata a un deterioro de las condiciones de los hogares de clases medias, que queda reflejado en múltiples estadísticas, de entre las que hemos seleccionado una encuesta a nivel europeo elaborada por la European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU - SILC).



Únicamente los países nórdicos, caracterizados por un nivel de renta muy alta y un sistema de protección social avanzado, escapan a este notable deterioro del poder adquisitivo de las clases medias, que en países como Francia supera el 50%, y que en el Sur y Este de Europa alcanza niveles muy superiores.

Al igual que en el caso de las desigualdades geográficas, las perspectivas no apuntan a que el problema remita, ya que en las dos próximas décadas, la jubilación de la generación de baby-boomers, plantea un triple reto de incremento de gasto en pensiones, salud y dependencia, que queda recogido de forma detallada en el Informe Monográfico elaborado por BBK-Behatokia “Envejecimiento de la Población en Bizkaia: Diagnóstico e Impacto ¿Qué hacer?”, del que se extractan las Infografías correspondientes a pensiones y gasto hospitalario.

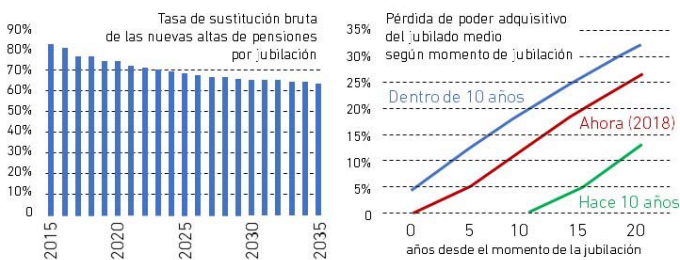
informe monográfico **bbk** behatokia 

envejecimiento de la población de Bizkaia

impacto | en las pensiones (7 | 11)

la tasa de sustitución
descenderá del 81% al 63,2%

el poder adquisitivo
se reducirá en 20 años un 27%



si se mantiene la tendencia actual, la nómina anual de la pensión de jubilación en Bizkaia subirá más de 1.000 M€ hasta 2030



las pensiones han pasado de representar un 8,5% del PIB en 2007, al 11,8% en 2016,

con un déficit de 2,5% sobre los ingresos por cotizaciones

últimas reformas del sistema de pensiones

Edad de jubilación: pasa de 65 a 67 años.

A partir del 2013, se retrasa un mes por año

Periodo de cálculo: pasa de 15 a 25 años.

Desde el 2013, cada año sube un año.

Años cotizados para obtener pensión máxima: pasa de 35 a 37 años

A partir del 2027, para obtener la jubilación máxima deberás tener cotizados 37 años. La aplicación es gradual desde el 2013.

Índice de Revalorización de las Pensiones

Las pensiones no se actualizan con el IPC.

- Mínimo: 0,25% anual
- Máximo: IPC del año anterior + 0,50%.

Factor de sostenibilidad

• **Factor de equidad intergeneracional (FEI)**

La cuantía de las pensiones se ligará a la esperanza de vida del pensionista en el momento de cumplir 67 años. Se revisará cada cinco años.

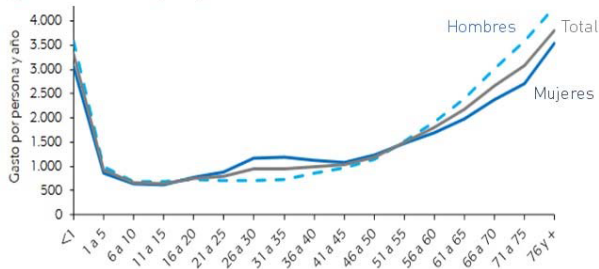
Los derechos cotizados durante la etapa activa deberán repartirse durante un número mayor de años: se cobrará menos al mes, pero más años.

Las pensiones se ajustarán para poder cuadrar el balance de ingresos y gastos de la Seguridad Social...

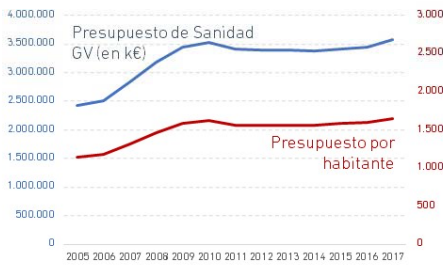
envejecimiento de la población de Bizkaia

impacto | en el sistema de salud (8 | 11)

el gasto sanitario por persona crece conforme avanza su edad

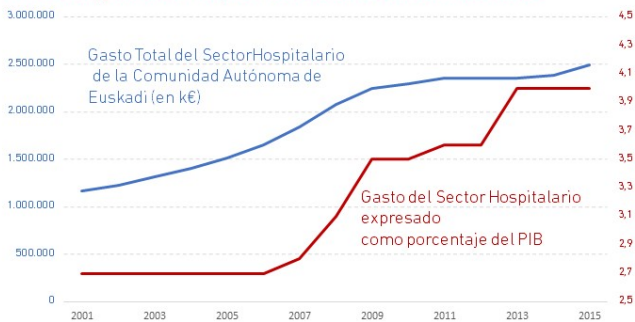


como consecuencia, el envejecimiento de la población supone un incremento anual del presupuesto de sanidad del gobierno vasco, que en los últimos años ha tratado de contener



En un solo año, el presupuesto vasco de sanidad ha pasado de representar un 31,48% del presupuesto total del Gobierno Vasco en 2016, al 32,28% en 2017,

del mismo modo, el gasto del sector hospitalario se incrementa cada año, para dar respuesta a esta creciente demanda



Fuente: El impacto del envejecimiento de la población en España (Herce et al.), Gobierno Vasco, EUSTAT

Esta doble fractura, geográfica y de clases sociales, ha generado un proceso de desafección de una parte muy significativa de la ciudadanía europea de las instituciones en general, y de las europeas en particular.

El auge del voto a partidos populistas o el Brexit, no constituyen fenómenos aislados, sino que responden a esta tendencia. Los ciudadanos reclaman cambios en un modelo económico que ha dejado de responder a demandas sociales fundamentales.

4. LA DESIGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES: EL TECHO DE CRISTAL

Este repaso por las desigualdades de la economía en Europa, no puede acabar sin una mención a la desigualdad de género, que añade a las dos anteriores una carga adicional para el 50% de las personas que viven en Europa.

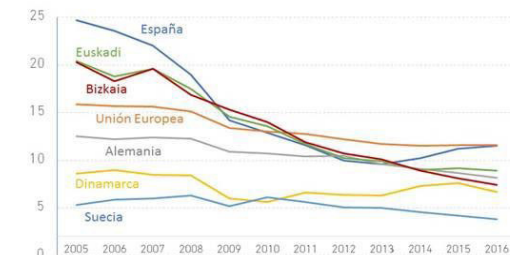
Aunque como recogía este reciente Gráfico de la Semana del Observatorio, se ha producido una evolución positiva en indicadores clave, como el ratio de empleo, sin embargo para el conjunto de la Unión Europea supera todavía un 10%, y en el último trato se ha estancado esta evolución.

**Más igualdad,
aunque queda por hacer...**

el gráfico de la semana

bbk behatokia 

Brecha de género en el ratio de empleo
Diferencia entre la tasa de ocupación en hombres y mujeres, en puntos porcentuales



Fuente: EUROSTAT, EUSTAT, Elaboración propia

www.bbk-behatokia.com | semana 10 - 2018

Aunque se han conseguido importantes avances en materia de sensibilización, sin embargo existen todavía barreras muy significativas, en las que además el sesgo de género sigue actuando de forma muy directa, como la distribución de los empleos por sectores (que además tiene tendencia a perpetuarse, como se muestra en el gráfico que recoge la distribución por género del alumnado universitario.

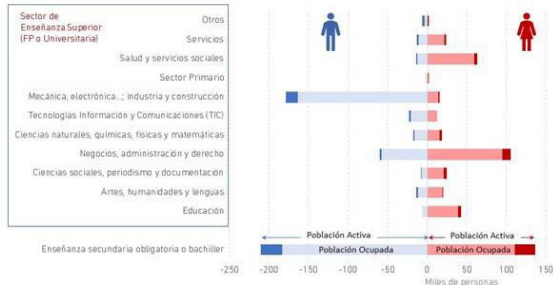
Las carreras vinculadas a los cuidados, son predominantemente femeninas, mientras que las vinculadas a tecnología, son mayoritariamente masculinas...

**Más Igualdad,
pero mal repartida**

el gráfico de la semana



Población Activa y Ocupada en la C.A. Euskadi por sector del nivel de formación alcanzado Encuesta de la Población Activa 2017



Fuente: INE, Elaboración propia

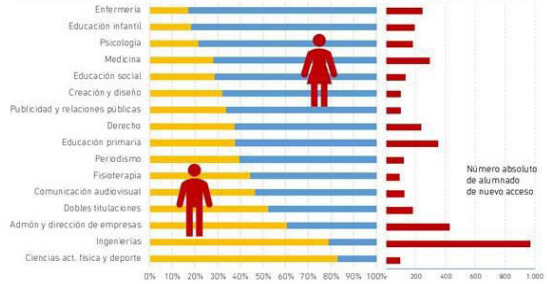
www.bbk-behatokia.com | semana 12 - 2018

**Más Igualdad,
pero mal repartida**

el gráfico de la semana



Brecha de Género en Alumnado de nuevo acceso a Titulaciones Universitarias Estudiantes residentes en Bizkaia, Titulaciones con Demanda superior a 75 estudiantes, curso 2015/2016



Fuente: EUSTAT

www.bbk-behatokia.com | semana 06 - 2018

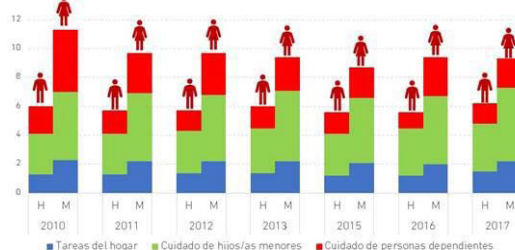
Las consecuencias de esa misma cultura se extiende a las estadísticas asociadas al reparto de las tareas del hogar, en las que persiste la asimetría, pese a una leve corrección experimentada en los últimos años.

**Más Igualdad,
pero menos conciliación**

el gráfico de la semana



Encuesta de Conciliación de la Vida Laboral, Familiar y Personal Tiempo dedicado a tareas del hogar y cuidado por hombres y mujeres



Fuente: EUSTAT

www.bbk-behatokia.com | semana 25 - 2018

Como se señalaba en el apartado introductorio, la ponencia presentada en el Curso de Verano no pretendía ser exhaustiva ni cubrir por completo las diferentes dimensiones de la desigualdad.

El objetivo era más bien recoger de forma gráfica, intuitiva y amena, datos objetivos que ayuden a entender la necesidad de cambios profundos en el modelo económico europeo, si queremos garantizar su sostenibilidad. Desigualdad geográfica, de clases, de género, son tres de las vertientes más llamativas, y por eso han sido las elegidas.

Han quedado en el tintero gráficas sobre desigualdades entre ciudades y áreas rurales, o entre grandes metrópolis o ciudades de tamaño intermedio. Las que afectan a minorías étnicas o culturales, o las que sufre el creciente número de personas que han emigrado a Europa en la última década.

El resto de ponencias planteadas en este módulo de “Sostenibilidad Económica” se van a centrar precisamente en exponer cuáles podrían ser las posibles alternativas para corregir estos problemas, que tienen además la perspectiva de poder agravarse como se ha planteado en los diferentes apartados.

Esperemos, por el bien de Europa y de su ciudadanía, que seamos capaces de implantar en la práctica esas alternativas, y que además lo hagan de forma equilibrada con las otras dos dimensiones que se analizan en el curso de verano (sostenibilidad social y ambiental).

6. BIBLIOGRAFÍA

Varios Autores, Deusto Business School, “Informe monográfico: Envejecimiento de la Población en Bizkaia (11 infografías)”, Bilbao, BBK – Behatokia (2018) [www.bbk-behatokia.com]

Varios Autores, Deusto Business School, “El Gráfico de la Semana”, Bilbao, BBK – Behatokia (2018) [www.bbk-behatokia.com]

Milanovic, Branko “Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality” 2007, Princeton University Press, ISBN 978-0-691-13051-4

Piketty, Thomas “Capital in the Twenty-First Century,” 2014. <https://doi.org/10.4159/9780674369542>

Fuentes Estadísticas manejadas

- EUSTAT
- INE
- EUROSTAT
- EU - SILC

Un nuevo modelo económico para una Europa más innovadora y más sostenible

JON BARRUTIA GÜENAGA

Facultad de Economía y Empresa de la UPV/EHU

1. Introducción y antecedentes
 2. Las bases competitivas de la UE
 3. El nuevo modelo
 - 3.1. Innovación e innovación social
 - 3.2. Digitalización
 - 3.3. Condiciones de entorno
 - 3.4. Medidas de Política pública
 4. Recapitulando
- Referencias

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Resulta un tanto necesario a la hora de plantear aspectos relacionados con el futuro de una configuración política y territorial hacer una referencia al origen y al pasado. En definitiva, recordar de donde se viene para saber hacia dónde se tiene que ir. Este es un aspecto, más relevante aún, si la “construcción” pretendida está todavía en pleno proceso de evolución y en permanente estado de refundación. Es lo que está ocurriendo con la UE. La Unión, desde su principio en los “50” del siglo pasado, ha pretendido evitar la Europa fragmentada para que no ocurra la Europa enfrentada.

Empieza a colaborar en el ámbito del Carbón y el Acero para constituirse luego en entidad, generando por primera vez una comunidad formal (CEE). Más tarde surge la necesidad de una vocación estratégica, unidos con un propósito común (Maastricht). Propósito al que algo más tarde se le añade la firme voluntad de comprometerse mutuamente creando una moneda única. Lisboa es el broche final de la primera gran etapa: una Unión con ambición de proyectar un modelo de convivencia en el mundo. Para ello se propone ser la “economía más competitiva del mundo basada en el conocimiento,

para poder ser una sociedad con alta cohesión social”¹. Colaborar, ser una comunidad, ser un proyecto estratégico propio, comprometerse con una moneda única y, por último, ser un modelo socioeconómico en el mundo, establecen un camino de evolución hacia el futuro que condiciona el nuevo modelo económico. Estos son los antecedentes más importantes a considerar en la reflexión de dicho modelo. Antecedentes a los que hay que añadir una crisis económica mundial sobrevinida y de la que la Unión está saliendo de una forma un tanto desigual por parte de sus Estados miembros.

El presente trabajo no contempla de forma específica los retos de composición-descomposición actuales ya que convertiría en excesivamente heurístico el análisis y la propuesta de los rasgos de un nuevo modelo económico. Se parte del supuesto de que hay una Unión con un planteamiento de futuro común, marcado por los principios de Lisboa.

Con este supuesto y estos antecedentes el trabajo se plantea como objetivo principal exponer lo que podrían ser los rasgos característicos de un nuevo modelo económico para una Europa más innovadora y más sostenible.

2. LAS BASES COMPETITIVAS DE LA UE

La Unión, en su posición competitiva en la globalidad mundial, no ha conseguido incorporar de forma plena a sus RRHH (recursos humanos) en el mercado laboral de forma efectiva. Así, tanto por horas trabajadas como por capacidades, hay una falla en la productividad que la sitúa por debajo de potencias como EEUU. En la misma línea, el esfuerzo investigador de la Unión no tiene una repercusión, vía transferencia, en el tejido socioproductivo a la altura de EEUU². Hay un déficit de transferencia que impide un retorno competitivo de los esfuerzos realizados tanto en gasto como en

1 Establecer al conocimiento como base y piedra angular de la competitividad y por lo tanto de modelo de crecimiento y obtención de recursos, es establecer un principio de actuación en el que no sólo es relevante el “qué” sino también el “cómo”. Es configurar un modelo productivo que señala como factor prioritario a las personas y a su desarrollo como tales y no a las posiciones dominantes, monopolísticas o de privilegios (situación geopolítica, materias primas...). Esto es así en la medida en que el conocimiento es un bien que pertenece a las personas y se deposita de forma colectiva en la sociedad desde múltiples instituciones (universidades, centros de investigación, empresas, instituciones públicas...). Es la posibilidad real, en cuanto que lo facilita, de proponer y mantener una responsabilidad social. Dotarle de una misión clave a la competitividad como la cohesión social es también darle un propósito de bienestar colectivo. Hay una vocación de redistribuir la renta, buscar la equidad sin olvidar su base de sostenibilidad, la eficiencia. En definitiva, tenemos una competitividad caracterizada por el Conocimiento y la Cohesión Social, que marca unas líneas determinadas de evolución futura y por lo tanto de modelos económicos.

2 Estas cuestiones ya están en el análisis sobre la economía de la UE, al menos desde 2005. Ver al respecto Fernández Navarrete (2005). Es el planteamiento de este autor el que se toma como referencia para este punto.

producción en el ámbito científico-tecnológico. Además, y en el mismo sentido que en el anterior factor (personas), este de la transferencia, incide directamente en una menor productividad de la economía, sobre todo si volvemos a compararnos con EEUU. Este factor es realmente significativo si se quiere basar la competitividad en el conocimiento. Realmente es un reto al que hay que abordar con firmeza y determinación. El factor anterior (la empleabilidad) está directamente relacionado con la cohesión social y este (la transferencia) con la competitividad (comprometida con la creación de empleo) que va a permitir el crecimiento útil (recursos para el bienestar y la cohesión social). En definitiva ambos están interrelacionados y son, en una medida importante, interdependientes.

Por otro lado, el ámbito macroeconómico es un elemento en el que la Unión ha presentado más luces que sombras. Ha demostrado vocación primero y experiencia después en el control de la inflación, el déficit público, la balanza exterior y las políticas de estabilidad. También ha generado una práctica y una cultura de cohesión económica y social con los fondos estructurales.

En cuanto a los recursos propios se refiere, la Unión sigue estando muy necesitada de los mismos, para hacer frente a los retos que se quieren asumir. La mayor parte de las veces su posición en este ámbito es más de arbitraje en la distribución de los fondos específicos, en un contexto en el que los Estados miembros, actúan bajo lógicas estratégicas según sean aportantes netos o demandantes netos.

Desde la perspectiva de unidad estratégica, la Unión, tampoco debe renunciar a avanzar hacia una política única en los foros internacionales. Al menos en aquellos en los que existen sinergias o ventajas manifiestas para los Estados miembros. En ocasiones, estos sacrifican la ventaja concreta por no generar un principio de asunción de representación que pueda, en el futuro, invadir otras acciones y provocar una pérdida de soberanía.

Estos aspectos han permitido configurar “un modo competitivo” que también condiciona las opciones de futuro que se pueden tomar desde la perspectiva económica.

Considerando los antecedentes y las bases competitivas como líneas de restricción e impulso del futuro, se puede abordar un planteamiento de “nuevo modelo”.

3. EL NUEVO MODELO

Quizás el término es un tanto pretencioso. La Unión ha establecido ya unos principios de actuación que se han demostrado válidos para definirse como modelo específico y diferencial. La recurrencia a una sociedad más equitativa y la “obsesión” por una estabilidad económica son dos columnas básicas de dicho modelo. En este sentido, sería más preciso hablar de introducir novedades en el modelo económico europeo, o identificar cuáles debieran ser los “nuevos rasgos” de dicho modelo.

El “nuevo modelo” debe establecer unos caminos que, en coherencia con la competitividad desde el conocimiento, deben pasar por considerar las variables científico-tecnológicas y la innovación, la innovación social, la digitalización, las condiciones de entorno necesarias para la evolución, así como las medidas de política pública facilitadoras.³

3.1. Innovación e innovación social

Centrándose en la primera variable, la innovación, es preciso considerar la construcción social de la Unión. Los mercados laborales y las respectivas coberturas (subsidio de paro, seguridad social, sanidad) sitúan al tejido socioproductivo europeo en costes laborales elevados para las empresas, comparativamente hablando con el resto del mundo. Esta cuestión, junto con los antecedentes y las bases mencionadas, establecen como estrategia competitiva la diferenciación⁴. En la actualidad la estrategia de diferenciación por antonomasia es la Innovación. De hecho, la Unión tiene ya en estos momentos una vocación clara de fomento e implementación de la Innovación. Incluso tiene una praxis bien definida a partir del concepto RIS3⁵, donde se apuesta no sólo por la Innovación sino por la Innovación analítica⁶.

Si esto es así, ¿dónde puede residir la novedad? En el camino del fomento del conocimiento científico y su extensión-difusión. Para ello deviene en fundamental la transferencia. Es preciso “acertar” en la producción científica aún más y sobre todo en la filosofía y mecanismos de transferencia. Para ello, también tienen que sentirse involucrados el territorio y la propia empresa y sus RRHH, siendo estos capaces de interpretar el lenguaje de los resultados científicos. La propia “socialización” de la ciencia pasa por el aprovechamiento de sus resultados por el conjunto de la sociedad. Para ello

3 Tampoco se debe olvidar, más allá de la vocación manifestada por el Conocimiento, que una economía como la UE no tiene características que la relacionen de forma contundente con fuentes naturales de energía, ni minería estratégica, ni posiciones geográficas privilegiadas en el transporte del comercio mundial.

4 La otra alternativa sería seguir la estrategia de costes, pero, tal y como se menciona, en la Unión esto resultaría poco viable dadas nuestras características socioeconómicas.

5 Las RIS3 son agendas de actuación territorial, que basándose en los puntos fuertes del territorio, pretenden ser, a partir de la innovación y una metodología de política pública diferente, motores de generación de una economía inteligente, sostenible e integradora. La innovación de carácter tecnológico es clave desde este punto de vista. En la base de este planteamiento de la UE están los desarrollos de Dominique Foray. Se pueden ver en este sentido Foray 2009, 2013, Foray & Van Ark, (2007), Foray, David & Hall, (2009). Foray, David & Hall. (2011). La especialización inteligente es una de las bases del RIS 3, EC (2014)

6 Si bien, como no puede ser de otra forma, en la base de conocimiento para la innovación, no se puede prescindir de la experiencia, la base de conocimiento analítica, o base científica es la que se sitúa en la perspectiva de la estrategia competitiva de diferenciación. La misma permite establecer los elementos fundamentales de una innovación que genere crecimiento y competitividad, siendo coherente con la prioridad puesta en el Conocimiento. Para profundizar en este concepto de Innovación analítica se puede ver Asheim (2009).

es condición necesaria una transferencia de impacto, y no sólo hacia las empresas, sino hacia todo el campo socioproductivo.

Este aspecto se relaciona con la Innovación social. La misma pretende incorporar las tensiones sociales⁷ (y su superación) al plano de la política social, económica y pública en general. La Unión considera además que desde la Innovación social se pueden abordar dimensiones como la Demografía (inmigración y envejecimiento), Medioambiente (cambio climático, agua y energía), Diversidad y Digitalización, Pobreza, Salud y bienestar y Productos y Servicios Éticos⁸.

3.2. Digitalización

La digitalización tiene una clara dimensión económica desde la concepción del modelo 4.0. La nueva revolución industrial, la cuarta, supone un cambio de paradigma productivo basado en la automatización inteligente. Una economía competitiva no puede dejar de lado este aspecto, pero, por otro lado, implica la necesidad de tener que establecer procesos de incorporación de la automatización acompañados de la financiación los nuevos empleos y los cambios organizativos.

En los sectores en los que se incorpora la digitalización se tiende a dar fenómenos de dicotomización, donde desaparecen las clases profesionales intermedias y con ellas la posibilidad de una distribución de la renta equilibrada. También se dan procesos de marginalización económica y social, al mismo tiempo que una precarización laboral.

La Unión tiene el gran reto de establecer las líneas de digitalización que no conculquen la cohesión social.

3.3. Condiciones de entorno

En este sentido cobra especificidad la desigualdad. La Unión tiene en su seno la idea de la cohesión social y para ello es fundamental seguir manteniendo el camino de la reducción de la desigualdad en el conjunto de su territorio. La crisis económica y su desempleo, la nueva globalización y la demografía, las diferencias en los mecanismos redistributivos y las prestaciones están en las bases de la desigualdad. No se debe olvidar que la digitalización está provocando una nueva fuente de desigualdad, debido a los

7 Entendidas por tales las que hacen referencia a aquellas evoluciones sociales en plena interacción con las evoluciones económicas, tecnológicas y políticas y suponen un avance en los niveles de convivencia y bienestar.

8 Ver la *Guía de la Innovación Social de la UE* (EC 2013).

procesos de cambio tecnológico que suscita, así como a la desigualdad en las rentas salariales.⁹

Una variable clave de contexto y de necesidad es la sostenibilidad. La sostenibilidad deviene poliédrica en las sociedades avanzadas¹⁰, y alcanza el grado de filosofía. La misma arroja el valor múltiple como criterio, (valor económico, valor social y valor medioambiental). Esta triada genera una nueva manera de evaluar los objetivos y sus logros tanto en el ámbito privado como en el público.

La sostenibilidad da paso a un cambio de sujetos en la economía y el cambio del patrón de relaciones entre ellos¹¹. Así surgen las “nuevas economías” como la funcional, compartida, colaborativa y circular¹². Con todas ellas la Innovación cobra todavía más valor, en la medida en que supone generar la suficiente tensión intelectual, estratégica y operativa, para que dichos modelos puedan transitar con éxito hacia una mayor consolidación.

Estas nuevas líneas de transformación y evolución de la economía marcan unos rasgos de contexto necesarios para su desarrollo. La naturaleza exploratoria de los modelos citados lleva a la necesidad de realizar **ensayos** que permitan aprender de sus resultados. También es importante que se den procesos de **institucionalización** que permitan la inclusión de las nuevas formas relacionales en la formalización jurídica y política. En la misma línea, y para que las decisiones sean lo más “justas” posibles además de inclusivas

9 La Comisión Europea manifiesta de forma reiterada esta preocupación por la lucha contra las desigualdades, así, distingue la desigualdad de ingresos, la desigualdad de la riqueza y la desigualdad de oportunidades. Entiende que puede haber interrelaciones entre las mismas y lo que es más importante, que una desigualdad relevante compromete el mismo crecimiento y la justicia social. Si aceptamos la necesidad del crecimiento como fuente de recursos para la cohesión social, la desigualdad que daña el crecimiento daña la posibilidad de corregir y, por ende, de conseguir la cohesión social (EC 2017). Las políticas públicas destinadas a la igualdad de oportunidades tienen más consenso que las provenientes de la desigualdad de ingresos. Pero en la nueva situación en la que se está entrando (la digitalización) sería necesario poner más énfasis en esta cuestión.

10 En este sentido es preciso recordar la dependencia energética de la Unión (con territorios y países con diferencias importantes), así como la evidencia de un stock de recursos naturales limitados y con proclividad al deterioro con el actual modelo económico.

11 El Comité Económico y Social Europeo en un dictamen sobre Nuevos modelos económicos sostenibles (al que califica de exploratorio) entiende que se está dando paso a una economía híbrida que alberga nuevos modelos económicos que transforman las relaciones “tradicionales” entre productores, distribuidores y consumidores.

12 La economía funcional pone su énfasis en el uso de los bienes y servicios más que en su propiedad. La economía compartida se configura desde las transacciones entre individuos más que entre individuos y empresas. Cuando en dichas transacciones se usan plataformas digitales estamos ante la economía colaborativa. La economía circular se basa en la creación de “bucles de valor positivo” que permiten aprovechar los materiales al “final de su vida útil” en el ciclo de producción. Para una mayor profundización en estas cuestiones se puede ver SC /048 (2017); DO C 75 (2017); DO C 303 (2016); DO C 264 (2016); COM (2016) final 356, COM (2016)288 final, DO C 303 (2016); DO C 264 (2016); DO C 303 (2016); DO C (2016); DO C 230 (2015); DO C 177 (2014).

y generen nada o pocas desigualdades, se requiere de una **gobernanza participativa**, que por otro lado incorpore aspectos de la innovación social.

3.4. Medidas de Política pública

En este contexto las políticas públicas deben ayudar a crear las condiciones más favorables para los requisitos mencionados, al mismo tiempo que deben encauzar los esfuerzos y los recursos hacia las metas planteadas (que siempre son competitividad basada en el conocimiento y cohesión social). Estas políticas públicas no deberían de olvidar la intensificación en la inversión en educación y cualificaciones, tendrían que reconceptualizar el gasto social¹³, habría que establecer políticas de generación, retención y atracción de talento¹⁴.

Desde esta perspectiva resulta fundamental configurar una línea de distribución (de la renta) productiva, al mismo tiempo que una producción distributiva¹⁵.

En la misma línea la falta de una política unitaria en los foros internacionales, inmerso en procesos de globalización acelerada como está la UE, resulta limitante y preocupante. La ambición intrínseca de ser un modelo de convivencia basado (desde la perspectiva económica) en la competitividad desde el conocimiento y la cohesión social, convierte a la Unión en un hecho contingencial en sí para el resto del mundo. La Unión es pionera en hacer compatibles sistemas de mercado con protección social, estableciendo una dinámica circular en la que los resultados competitivos son fuente de recursos para la cohesión social. Pero la debilidad mencionada pone en riesgo la vocación de liderazgo mundial¹⁶.

4. RECAPITULANDO

En definitiva y de acuerdo a las consideraciones mencionadas, y partiendo de “Lisboa” los rasgos del nuevo modelo económico podrían ser los siguientes:

13 A medida que las sociedades van evolucionando es necesario que el gasto social se adecue a las nuevas situaciones. Este cambio se intensifica en épocas de cambio tecnológico acelerado como está ocurriendo en la actualidad con la digitalización. La propia innovación social puede ser causa e instrumento para esta reconceptualización.

14 Para esta cuestión sería fundamental evitar fenómenos de captura de rentas, al mismo tiempo que convendría establecer una fiscalidad en consonancia.

15 Una producción inclusiva que minimice la marginalidad y la precariedad es una buena política distributiva. Hacer énfasis en esta cuestión liberaría de una excesiva presión por el gasto social inmediato y de urgencia a los poderes públicos.

16 Si bien puede exceder del propósito de este trabajo el problema demográfico, es también relevante el citarlo, ya que está condicionando en buena medida la naturaleza práctica de cualquier posible nuevo modelo. La Unión está envejeciéndose aceleradamente en un mundo en ascenso demográfico.

- a. Énfasis en la innovación como estrategia competitiva de diferenciación y consolidación de la RIS 3, profundizando en el conocimiento científico-tecnológico. Extensión hacia la innovación abierta. Consolidación de la Innovación Social.
- b. Ampliación y profundización de las bases de conocimiento en el conjunto de la ciudadanía a partir de un incremento en la inversión en educación y cualificaciones.
- c. Una producción distributiva y una distribución productiva que hagan círculos cada vez más eficaces y eficientes en la inclusión y en la cohesión social en clara compatibilidad con la competitividad.
- d. Tanto el anterior punto como el punto “a” se interrelacionan y adquieren relevancia con la Digitalización. No es posible renunciar a la digitalización y al cambio tecnológico asociado (4.0, nueva división del trabajo), pero sí es posible liderar desde los poderes públicos un modelo de digitalización inclusivo y de interés social.
- e. Si la base de la competitividad se sitúa en el conocimiento, es fundamental apostar por el talento, por su generación, atracción y retención.
- f. Debe existir una fiscalidad inteligente que permita una autonomía de recursos a la Unión, que trabaje para expandir un mínimo de sistema social de protección común y no genere fenómenos de captura de rentas.
- g. Se debe reconceptualizar el gasto social de acuerdo a los parámetros anteriores.
- h. A partir de la gobernanza participativa y la institucionalización progresiva se deben abrir caminos para explorar las “nuevas economías”, donde destacan la economía funcional, la compartida y la colaborativa, así como la circular.
- f. Se debe sustituir el valor unidimensional por el valor múltiple, esto es, económico, social y medioambiental.

En definitiva, los rasgos del nuevo modelo se caracterizan por ser “caminos” que intentan adecuarse a los retos medioambientales, demográficos, políticos y sociales, sin perder el sentido original de la Unión en su propósito de ser un marco de convivencia pacífica, comprometida y solidaria.

REFERENCIAS

- Asheim, B.** (2009): “La política regional de innovación de la próxima generación: cómo combinar los enfoques del impulso por la ciencia y por el usuario en los sistemas regionales de innovación“. *Ekonomiaz* nº70 1er cuatrimestre, 86-105.
- EC**(2013): https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013.pdf

- EC(2014): https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_es.pdf
- EC(2017): https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_addressing-inequalities_es.pdf
- Fernández Navarrete**, D. (2005): “Modelo económico de la Unión Europea: Fundamentos y Limitaciones”, ICE, nº 820, 11-32.
- Foray**, D. (2009): “Understanding “Smart Specialisation”. The Question of R&D Specialisation, JRC, European Commission, Directoral General for Research, Brussels, 19-28.
- Foray**, D. (2013): “The economic fundamentals of smart specialization”. *Ekonomiaz*, 83 (2), 54-81.
- Foray**, D. & **Van Ark**, B. (2007): “Smart specialisation in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D to Europe”. Knowledge Economist Policy Brief.
- Foray**, D., **David**, P. A. & **Hall**, B. (2009): “Smart Specialisation – The Concept”. Knowledge Economists Policy Brief nº. 9.
- Foray**, D., **David**, P. A., & **Hall**, B. (2011): “Smart specialization. From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation”. MTEI Working Paper, École Polytechnique Fédérale de Lausanne. Frenken
- SC /048-EESC-2017-01690-00-00AC-TRA (FR)
- DO C 303 de 19.8. 2016, p. 36.
- DO C 264 de 20.7.2016, p. 98.
- COM (2016) 356 final.
- COM (2016) 288 final.
- DO C 75 de 10.3.2017, p. 1, p. 33.
- DO C 303 de 19.8. 2016, p. 36.
- DO C 177 de 11.6.2014, p. 1.
- DO C 264 de 20.7, 2016, p. 98.
- DO C 230 de 14.7.2015, p. 91.
- DO C 303 de 19.8.2016, p. 28.
- DO C 13 de 15.1.2016, p. 26.

Renacimiento o decadencia, lo que la Historia nos enseña del futuro económico de Europa

GUILLERMO DORRONSORO ARTABE

Profesor Deusto Business School

1. Introducción
2. Las 10 olas de cambio que transformarán Europa en la década 2020-2030
 - 2.1. Fuerte crecimiento de la población mundial (+1.000 Millones de personas)
 - 2.2. El envejecimiento de las sociedades desarrolladas
 - 2.3. La jubilación de la generación del Baby-Boom
 - 2.4. La creciente brecha entre clases sociales en los países desarrollados
 - 2.5. La emergencia de Asia Pacífico como gran demandante de productos y servicios
 - 2.6. El auge de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”
 - 2.7. El hito de la Singularidad
 - 2.8. Un mundo de abundancia
 - 2.9. Un mundo de desigualdad
 - 2.10. La confluencia de Internet de las cosas (IOT), Big Data e Inteligencia Artificial
3. Los 3 grandes nuevos paradigmas que traerán estos cambios
 - 3.1. Crisis del Estado del Bienestar
 - 3.2. Crisis del Modelo Socio-Económico
 - 3.3. Crisis de la visión de la Persona en las Organizaciones / Trabajo y Empleo
4. Conclusiones: Un Segundo Renacimiento en el modelo económico en Europa
5. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Los llamados “países desarrollados”, que podrían resumirse en Europa, Japón y Estados Unidos, están llegando a un momento singular de su exitosa historia reciente, caracterizado por ritmos lentos de crecimiento de su economía (en comparación con el de los “países emergentes”, y por pirámides de población invertidas.

Este hito, resultado básicamente de la demografía y de la globalización, coincide en el tiempo con un momento de cambio científico-tecnológico acelerado, que algunos describen como de “4ª Revolución Industrial”, o como “Transformación Digital”.

La confluencia de estas olas de cambio plantea un reto formidable al modelo económico, que deberá reinventarse de forma substancial, en una transición que podemos comparar con la que experimentó Europa con la crisis del “modelo feudal”, y que con la perspectiva de la Historia hemos venido a denominar Renacimiento.

Para profundizar en estas ideas, se repasan a continuación las 12 olas de cambio que transformarán Europa en la década 2020 – 2030 y los 3 grandes nuevos paradigmas que traerán estos cambios, para extraer finalmente algunas conclusiones que puedan resultar de utilidad para afrontar con éxito esta transformación.

2. LAS 10 OLAS DE CAMBIO QUE TRANSFORMARÁN EUROPA EN LA DÉCADA 2020-2030

El cuadro que se presenta a continuación recoge de forma gráfica las olas de cambio que confluyen en la próxima década, encuadradas en cuatro grandes epígrafes: Demografía, Globalización, Ciencia y Tecnología.



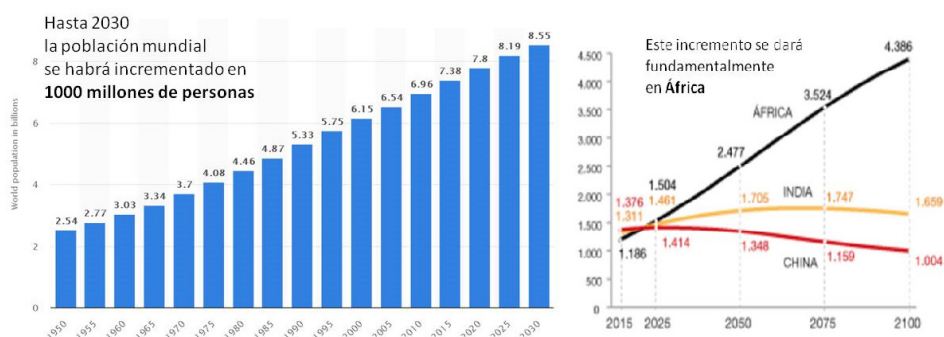
Los siguientes apartados recogen de forma muy breve los elementos esenciales de estas macro-tendencias que afectarán a la economía.

2.1. Fuerte crecimiento de la población mundial (+1.000 Millones de personas)

La experiencia acumulada en las últimas décadas sobre la interdependencia entre las variables de prosperidad, natalidad y longevidad en los diferentes territorios, permite hacer una prospectiva bastante exacta de la evolución de la población del mundo en su conjunto y de los grandes bloques continentales por separado.

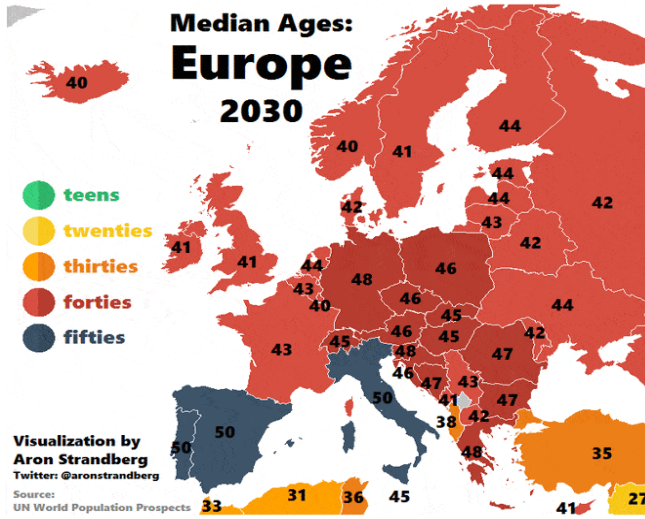
En esencia, sabemos que el incremento de la prosperidad tiene un doble efecto: reduce la natalidad, e incrementa la esperanza media de vida de las personas. Las proyecciones desarrolladas utilizando estas tres variables arrojan un escenario caracterizado por un fuerte crecimiento de la población mundial (hasta 8.500 Millones de personas, aproximadamente), lo que supone un incremento de más de un 10% en tan solo una década.

Este crecimiento se produce sobre todo en el continente africano, que ascenderá de forma decisiva en el balance de la población global en el Siglo XXI, tanto por su todavía pujante natalidad, como por el incremento de la esperanza de vida media derivada de la mejor alimentación y el progreso de los sistemas de salud pública en una parte significativa del África Subsahariana.



2.2. El envejecimiento de las sociedades desarrolladas

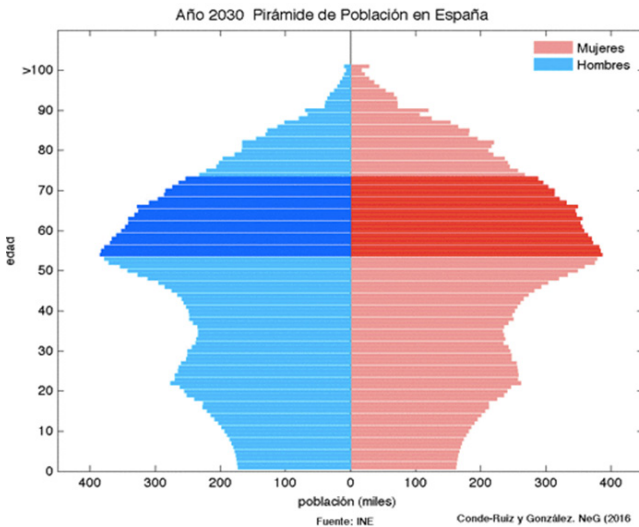
La dinámica demográfica de Europa contrasta con ese fuerte crecimiento de la población mundial. La natalidad en retroceso, que ya no alcanza ni siquiera tasas de reposición, se ve parcialmente compensada por la llegada de inmigración (procedente precisamente de África), con una cifra total de población estancada. En este escenario, el envejecimiento de esta población es la principal característica, con varios países del sur de Europa superando una media de edad de 50 años...



2.3. La jubilación de la generación del Baby-Boom

Profundizando en este fenómeno de envejecimiento, se aprecia una derivada de especial importancia, por la llegada en estos próximos años a la edad de jubilación de las cohortes más numerosas (generación Baby-Boom).

Este proceso genera un triple incremento del gasto público (pensiones, salud y dependencia), en un momento en el que el número de cotizantes coincide además con cohortes mucho más estrechas (Generaciones X, Y, Z).



2.4. La creciente brecha entre clases sociales en los países desarrollados

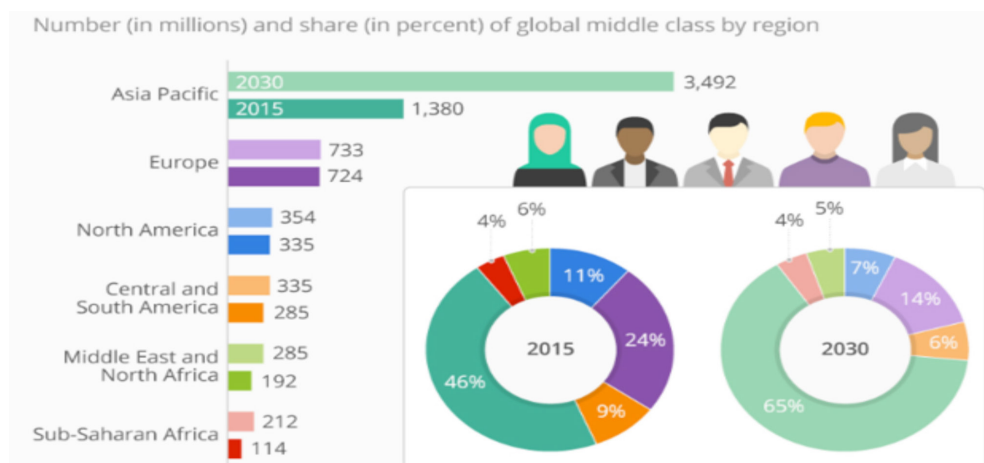
En paralelo con estas tendencias demográficas, se está produciendo una redistribución de la riqueza mundial, con la emergencia de las clases medias de los países desarrollados, y un estancamiento del desarrollo económico de las clases medias de los países desarrollados.

La brecha de la desigualdad entre las diferentes clases sociales se ha ampliado en los últimos años, como se ha comprobado en algunas de las ponencias de este bloque de sostenibilidad económica, por lo que no me extenderé más en este punto.

2.5. La emergencia de Asia Pacífico como gran demandante de productos y servicios

Por contraste, las clases medias de Asia-Pacífico pasarán a convertirse en el mayor bloque de demanda mundial, y cabe esperar que se produzca un fuerte desplazamiento del crecimiento de las empresas globalizadas siguiendo ese crecimiento de la demanda.

Los países occidentales, perderán peso en este nuevo mapa del consumo global, como puede comprobarse en la figura siguiente.



2.6. El auge de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”

Estos desequilibrios crecientes de la globalización están generando un interés creciente en la puesta en marcha de mecanismos que puedan compensarlos.

Las diferentes formas de desigualdad (con fuerte énfasis en la desigualdad de género), o el impacto de la acción humana en el Cambio Climático, están generando una fuerte sensibilización ciudadana.

Lo que se veía como una responsabilidad fundamental de las administraciones públicas, ahora se percibe como una tarea a la que deben sumarse los ciudadanos y las empresas, con una movilización especialmente intensa por parte de los jóvenes.

La Agenda 2030 propuesta por las Naciones Unidas incrementará su importancia de forma decisiva en los próximos años.

Atlas of Sustainable Development Goals 2018 From World Development Indicators



2.7. El hito de la Singularidad

Tras el repaso de las olas de cambio vinculadas a demografía y globalización, toca el turno ahora a los cambios que se derivan de los avances científicos, en un contexto en el que año a año se incrementan fuertemente los presupuestos públicos y privados dedicados a la I+D en el mundo.

El hito de la Singularidad (entendido como el ascenso de la inteligencia artificial a niveles iguales o superiores a la inteligencia humana) constituirá sin duda un momento único en el desarrollo de la Humanidad.

2.9. Un mundo de desigualdad

Este escenario de abundancia que abren los últimos avances de la ciencia en el medio plazo, contrasta fuertemente con la realidad actual de una desigualdad creciente.

Si los recursos van a dejar de ser un problema ¿por qué no somos capaces de satisfacer de forma adecuada el bienestar de todos los seres humanos? ¿por qué hay una creciente inquietud en muchas personas sobre la sostenibilidad de este modelo?

La explicación podemos encontrarla en la Historia. Siempre que se han producido momentos de avance tecnológico, inicialmente se ha producido un incremento de las desigualdades. Sucedió en la Primera Revolución Industrial, en el momento de incorporación de las clases trabajadoras a las primeras fábricas, y ha seguido sucediendo en todos los hitos de disrupción tecnológica.

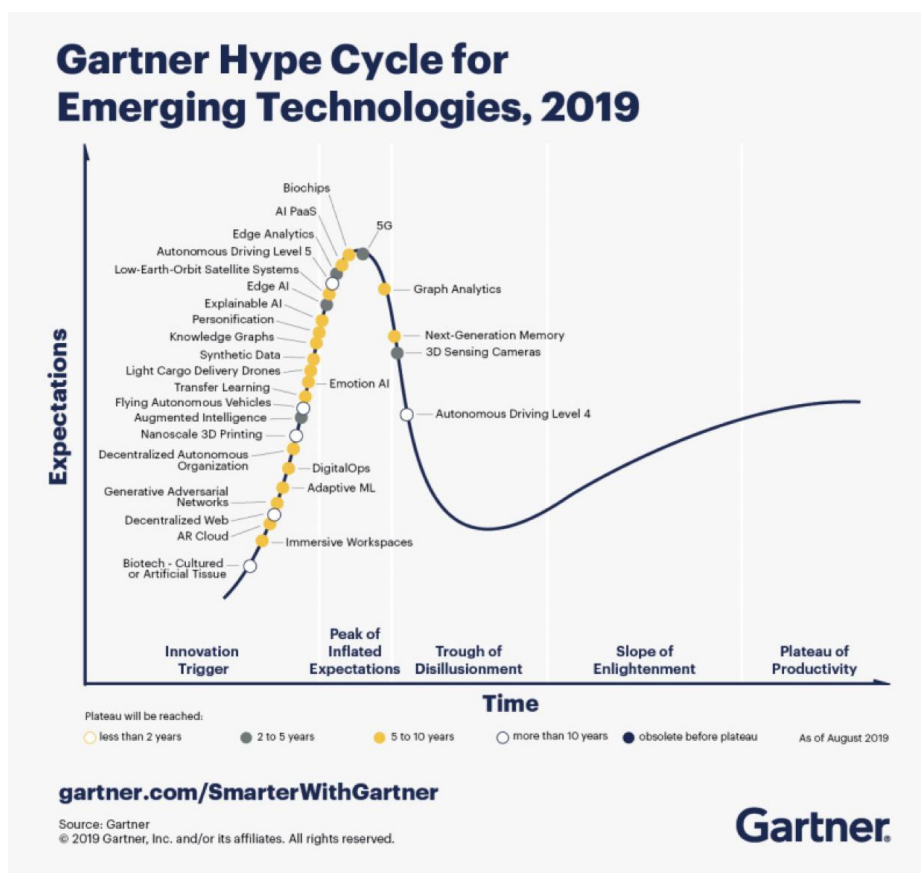
Sin embargo, la Historia también nos muestra que las personas hemos sido capaz de corregir estos desequilibrios iniciales en el tiempo, y la resultante de todo ello ha sido una creación neta y distribución de riqueza para el conjunto de la Sociedad.

2.10. La confluencia de Internet de las cosas (IOT), Big Data e Inteligencia Artificial

En este repaso de las olas de cambio, es preciso completar el mapa con el conjunto de tecnologías que han venido a quedar englobadas en el término “Transformación Digital”.

La confluencia de Internet de las Cosas, Big Data e Inteligencia Artificial, está impulsando un profundo cambio en los modelos de negocios de todos los sectores, que van a quedar fuertemente impactados por las posibilidades que abren estas tecnologías.

No es preciso esperar a 2030 para apreciar el impacto de estas tecnologías, y otras relacionadas (Realidad Virtual, Blockchain, Impresión 3D, Fabricación Aditiva...), aunque es importante tener en cuenta que en muchos casos las expectativas inicialmente creadas sufre una corrección posterior antes de su llegada eficaz al mercado (lo que Gartner caracteriza anualmente en su “Hype Cycle for Emerging Technologies”).



3. LOS 3 GRANDES NUEVOS PARADIGMAS QUE TRAERÁN ESTOS CAMBIOS

Thomas Kuhn, en su obra “La estructura de las Revoluciones Científicas”, explica cómo el desarrollo del conocimiento humano se produce por sustitución de viejos paradigmas que quedan obsoletos.

Del geocentrismo al heliocentrismo propuesto por Copérnico, del tiempo y espacio absolutos a la velocidad de la luz como única magnitud absoluta propuesta por Einstein, los modelos y mapas mentales deben adaptarse.

Eso mismo ha ocurrido en la Historia del Pensamiento Económico. Principios que parecían esenciales, han sido sustituidos en el tiempo para dar paso a nuevos enfoques.

La pregunta que interesa contestar no es, por tanto, cuáles son las grandes olas de cambio que debemos afrontar en la próxima década, sino cuáles son los nuevos paradigmas que nos ayudarán a dar sentido a estos cambios, y construir un nuevo modelo económico.

3.1. Crisis del Estado del Bienestar

Las tendencias demográficas de los países avanzados (estancamiento de la cifra de población + jubilación de la generación Babyboom) genera un triple incremento del gasto público (pensiones, salud y dependencia), sin un incremento de ingresos que permita hacerlo frente.

Entre Scilla y Caribdis (protestas de los pensionistas, y reglas de austeridad presupuestaria), las Administraciones Públicas han ido saliendo del paso estos últimos años incrementando el endeudamiento.

Los tipos de interés (cero o negativos), y el período de (escaso) crecimiento económico han ayudado a sobrellevar esta situación. El problema es que el grueso de la generación Baby Boom no ha empezado todavía a jubilarse, y lo hará entre 2020 y 2040.

Si a esto añadimos el incremento de desempleo estructural generado por el auge de la robotización y la inteligencia artificial, tendremos la tormenta perfecta. El Estado del Bienestar no puede hacer frente a esta realidad, sin cambios radicales en su planteamiento.

3.2. Crisis del Modelo Socio-Económico

La clase empresarial es cada día más consciente del impacto negativo del descontento social, y de que la doctrina neoclásica (la empresa tiene que centrarse exclusivamente en el beneficio de sus accionistas) no basta para resolver adecuadamente estos retos.

Surgen modelos alternativos que tratan de ofrecer soluciones (Economía Circular, Economía Azul, Economía Colaborativa, Economía del Bien Común, Economía Social/Solidaria, Movimientos “En Transición”, Finanzas Éticas, Economía Feminista, B-Corps...), aunque todavía ninguno de estos modelos tiene la madurez suficiente para tomar el relevo del capitalismo global.

El propio modelo capitalista trata de promover ajustes (Shared Value, ESG...), pero la inercia de los principios clásicos es formidable, y esta nueva filosofía no acaba de tener el suficiente impacto...

3.3. Crisis de la visión de la Persona en las Organizaciones / Trabajo y Empleo

A estas dos grandes crisis macroeconómicas se suma otra que se produce en la escala micro: el ajuste de la persona en las organizaciones, que se traduce en una crisis en el concepto clásico del trabajo y el empleo.

La relación clásica (empleo indefinido a tiempo completo con una única organización), es progresivamente sustituida por empleos temporales a tiempo parcial y con varias organizaciones.

Surgen también nuevos conceptos como la Renta Universal, o la Renta de Garantía de Ingresos, pero con cada respuesta surgen nuevas preguntas ¿se puede garantizar una renta sin exigir contraprestaciones? ¿Quién cubrirá las tareas mal pagadas en la economía actual, si existe la alternativa de acceder a ese nivel de rentas sin trabajar?

4. CONCLUSIONES: UN SEGUNDO RENACIMIENTO EN EL MODELO ECONÓMICO EN EUROPA

De este repaso rápido de las 10 olas de cambio y los 3 grandes cambios de paradigma, resulta evidente que es necesario un profundo cambio del modelo económico para garantizar la sostenibilidad.

Probablemente el precedente más significativo de un cambio de esta profundidad e impacto lo podemos encontrar en la etapa histórica del Renacimiento, tras mil años de economía feudal que necesitaban de profundos ajustes.

Europa necesita un Segundo Renacimiento si no quiere resignarse a varias décadas de declive económico, social y ambiental. Para ello son necesarias tres condiciones previas, son los cimientos que cualquier modelo económico y social necesita, y tienen que ver mucho con el modelo educativo.

1. Una sociedad culta, con ciudadanos informados y con espíritu crítico, capaces de entender qué cosas hay que cambiar para adaptarse a los nuevos tiempos, y que cosas hay que conservar para preservar las raíces y la cohesión social.
2. Una sociedad civil vertebrada, movilizadora, que entiende que los retos del futuro exigen compromiso, y no solo reclamar que otros (administraciones o empresas), hagan su trabajo. Para avanzar, es preciso una sociedad civil puesta en pie, no recostada...
3. Líderes, en la política, en la empresa y en la sociedad civil, con la visión para hacer apuestas de transformación de medio y largo plazo. Y con el coraje se

explicarlas a la sociedad, y de llevarlas adelante aunque la sociedad no las acabe de entender...

En este contexto, tendría valor incorporar la propuesta de orientar el esfuerzo a iniciativas tractoras, alineado con el enfoque recientemente incorporado por las políticas europeas de innovación.

En esencia, se proponen cinco criterios para escoger misiones: que sean audaces y tengan valor social; que tengan objetivos concretos, para saber cuándo se han alcanzado; que impliquen investigación, innovación y preparación tecnológica en un plazo determinado; que fomenten colaboraciones entre sectores, entre participantes y entre disciplinas, y que permitan múltiples soluciones distintas y desde la base.

Esta propuesta trata de conducir el crecimiento económico en una dirección con más sentido y que permita la coinversión de los sectores público y privado. Los incentivos y rebajas fiscales pueden aumentar los beneficios, pero no suelen aumentar las inversiones. Las estrategias basadas en misiones pueden catalizar las expectativas y las inversiones en diversos sectores y así equilibrar unas economías demasiado dependientes de áreas concretas y permitir inversiones que, en caso contrario, no se harían.

La misión puede ser también una oportunidad para vincular la estrategia industrial a la política de innovación y fomentar una política industrial que, en lugar de “quedarse con los ganadores”, dé la bienvenida a cualquiera que esté dispuesto a asumir riesgos y a invertir a largo plazo para resolver los problemas de la sociedad.

La política de innovación basada en misiones no es un terreno desconocido. Existe una gran experiencia acumulada durante muchas décadas que puede ayudarnos a crear un marco de trabajo más coherente entre sectores, instituciones y Estados.

Al controlar y orientar el poder de la investigación y la innovación, las misiones estimulan la actividad económica y el crecimiento y, además, pueden ofrecer soluciones eficaces al complejo reto de la desigualdad.

Jornadas como la organizada por Eurobasque en estos Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco constituyen una ocasión única para debatir y profundizar en estas ideas.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Piketty, T., & Goldhammer, A. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Milanovic, B., (1999) *True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculations, Based on Household Surveys Alone*, The World Bank.

- Mazzucato, M. (2018), “The Value Of Everything”, Allen Lane – Penguin, London, 368 pages. April 2018.
- Jacobs, M., Mazzucato, M., (2016), “Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth”, Wiley-Blackwell, ISBN: 978-1-119-12095-7.
- Mazzucato, M. (2013), “The Entrepreneurial State – Debunking Public vs. Private Sector Myths”, Anthem Press, ISBN 978-0-857282-52-1.
- Mazzucato, M. (2018) Mission Oriented Research and Innovation in the European Union: a problem solving approach to fuel innovation-led growth.

Sección IV

La sostenibilidad ambiental en Europa

<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: breve nota sobre política ambiental y acción climática.....</i>	211
XABIER EZEIZABARRENA	
<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: política medioambiental, política energética y acción climática.....</i>	225
ASIER GARCÍA LUPIOLA	
<i>La contribución de las regiones a la política climática</i>	261
ELISA SAINZ DE MURIELA	
<i>La política de adaptación al cambio climático de la Unión Europea: desafíos y oportunidades para el proceso de integración europea</i>	273
ROSA GILES CARNERO	

El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: breve nota sobre política ambiental y acción climática

XABIER EZEIZABARRENA

Profesor de Derecho Ambiental (UPV/EHU y Universidad de Deusto).

1. Introducción
 2. Medio ambiente y soberanía
 3. Algunas paradojas previas
 4. La economía y el consumo
 5. El derecho a un medio ambiente equilibrado
- Conclusión: el reto pendiente de las obligaciones

1. INTRODUCCIÓN

La crisis ambiental global, los sucesivos incendios en la Amazonia o en Siberia, así como en diferentes lugares de Europa o el creciente deshielo del Ártico, entre otros fenómenos globales, vuelven a demostrar que la sostenibilidad, como la naturaleza y los ecosistemas, necesitan su propio tiempo. Un tiempo que no puede desligarse de la economía ni de la sociedad y sus necesidades. En términos bastante más profundos se manifiestan los informes de la ONU y la UE, el informe sobre Biodiversidad de la Plataforma Intergubernamental de la propia ONU o la “Encíclica” del Papa Francisco sobre “El cuidado de la casa común”¹.

Afortunadamente, el nivel de concienciación social sobre la sostenibilidad no ha dejado de crecer en las últimas décadas particularmente desde las políticas lideradas por la UE, pero no podemos decir lo mismo de otras muchas acciones y políticas. El paradigma del Desarrollo Sostenible se sigue enfrentando con dificultades de distinta naturaleza. Partimos de parámetros muy diversos e igualmente complejos dependiendo de las diferentes realidades políticas, geográficas, sociales y culturales. En el mundo occidental tenemos parcialmente garantizadas nuestras condiciones mínimas de

1 Laudatio si: Sobre el cuidado de la casa común, Librería Vaticana 2015.

dignidad, mientras África, Centroamérica, Sudamérica y buena parte de Asia intentan sobrevivir en circunstancias muy difíciles y con índices de pobreza extrema ajenos a la dignidad del ser humano.

La economía global reaparece como “ciencia” flexible cuando no manipulable para explicar sus datos macroeconómicos. Casi todo lo que no resulte medible en términos de crecimiento cuantitativo o Producto Interior Bruto acaba desapareciendo. Este fenómeno es visible en nosotros, en nuestras familias y en los propios niños tan pronto como asumen la propiedad de las cosas. Así, asumimos con naturalidad la necesidad de tener, poseer, disfrutar privadamente de bienes y objetos por el mero goce de su titularidad. En algunas ocasiones, por necesidad. En otras muchas, como necesidades creadas artificialmente que satisfacen nuestra tendencia a acumular bienes sin mayor valor cualitativo. En realidad, un consumo meramente cuantitativo, sin mayor valor añadido que la adquisición de bienes y servicios, sólo supone la puesta en circulación de flujos de capital, bienes y servicios cuya aportación al bienestar de una sociedad es una mera hipótesis. Tampoco un consumo de esta naturaleza aporta sinergias suficientes que permitan encadenar conocimiento, valor singular o producción de bienes que sostengan el bienestar de una sociedad².

En este complicado contexto, el Desarrollo Sostenible tiene unos parámetros teóricos claros y definidos, especialmente desde las Cumbres de Río en 1992 y 2012. Ahora bien, desde este punto a la práctica de la sostenibilidad el camino por recorrer sigue siendo muy amplio en todas las materias que afectan al medio ambiente. La economía, hasta ahora, no ha internalizado en sus costes el valor, o el ahorro real que supone la opción por una política frente a otra con mayores impactos ambientales. Mientras esto no ocurra, el reto es más difícil. El planeta o “la casa común” se enfrentan con otra dificultad derivada de nuestros sistemas políticos. Éstos se gestionan a través de los límites que la soberanía de los Estados ha dibujado en territorios, propiedades de bienes; recursos naturales de la biosfera, que el Derecho hace pertenecer a alguien o, en nuestro contexto, califica como bienes de dominio público. Por tanto, mientras la naturaleza y sus recursos responden al caprichoso pero sabio devenir de la ecología, ni la política ni el Derecho se basan en dicha lógica. Y así, establecemos regímenes de protección de cauces o de niveles de caudal ecológico de un río según su ubicación geográfica, sin reparar en que dicha protección pueda ser diferente unos metros más allá, cuando el cauce fluvial discurre por otro Estado con un régimen de protección diferente o, en su caso, sin nivel alguno de protección³.

Algo similar sucede con los océanos, las pesquerías, la biodiversidad o la atmósfera. La realidad nos demuestra que la naturaleza y sus recursos no se adaptan a la política y

2 Vid., en general, D. LOPERENA, “Desarrollo Sostenible y globalización”, Thomson-Aranzadi, 2003.

3 Vid. X. EZEIZABARRENA, “Emari ekologikoaren erreserba gure ibaien inguruaren gutxieneko berme gisa”, *Eleria* nº 6, 2000.

al Derecho; más bien al contrario, son la propia política y el Derecho quienes deberían aprender de la naturaleza y sus recursos para adoptar regímenes de protección que no desconozcan la realidad física del medio, de sus recursos y de sus interacciones.

En suma, el mundo globalizado debería abordar diversas dificultades para analizar la realidad de la sostenibilidad y la necesidad de caminar hacia ella. Y las dificultades están complejamente entrelazadas. La ecología tiene sus propias reglas: unas reglas de armonía ajenas a límites y fronteras. La economía, en general, desborda cualquier regla. Más bien sustenta su propio análisis en la “necesidad” de crecimiento cuantitativo. Ambas tienen en común la práctica inexistencia de límites reales a su desarrollo. Sin embargo, la naturaleza se reorganiza, se revitaliza, o se compensa; mientras la economía, justo al contrario, se desorganiza o se desata hasta límites muy alejados de la dignidad de las personas.

Todo lo anterior debe armonizarse desde la política en busca del bienestar de la sociedad y de la redistribución de la riqueza. La sociedad sí tiene reglas; unas reglas muy distintas a las de la ecología o la economía, y proyectadas sobre personas, naciones y Estados en base a principios de soberanía y Derecho coercitivo. La búsqueda de armonía entre ecología, economía y sociedad sigue siendo uno de los retos de nuestro tiempo.

2. MEDIO AMBIENTE Y SOBERANÍA

El reto se mantiene, por tanto, para que los propios individuos ejercitemos la soberanía que nos corresponde en todos los planos, o que los Estados la ejerzan en beneficio y protección de los derechos de cada uno de nosotros. Esa es la esencia de una soberanía limitada alejada de los poderes absolutos e ilimitados del pasado. De lo contrario, nuestras sociedades difícilmente serán libres, sino esclavas de esa misma soberanía que como hombres y mujeres nos corresponde. Allí donde el bienestar económico es palpable, este detalle puede pasar inadvertido pues los ciudadanos compramos cuotas de libertad a cambio de nuestra moneda vigente; por contra, donde la furia del hambre y la pobreza continúan su sangrante lacra, es evidente que la soberanía ilimitada de los Estados se ha exprimido brutalmente hasta expoliar al hombre de su mínima dignidad como ser humano. Lamentablemente, debido a la violación constante de los límites inherentes hoy a toda soberanía (los derechos fundamentales).

Por tanto, el concepto y el ejercicio de la soberanía que practican los Estados debe sufrir y, de hecho, está sufriendo, modificaciones sustanciales. Más si cabe de cara a la protección ambiental global. Y la tarea implica, no obstante, los habituales recelos de muchos Estados que no observan con buenos ojos más formas de participación internacional que la suya.

Creo que a todos nos toca pronunciarnos sobre dos alternativas que se presentan bastante claras: un sistema internacional y un modelo de Estado basados en el mero ejercicio de la soberanía por los poderes públicos y en el sentido unilateralmente determinado por éstos, o bien una fórmula, similar a la que actualmente práctica la UE, pero sustancialmente mejorada, en la cual sean los individuos y todos los poderes públicos constitucionalmente reconocidos los que compartan abiertamente márgenes y espacios de soberanía en la defensa y promoción de aquellos valores y objetivos que dignifiquen nuestra existencia y respeten nuestros derechos fundamentales⁴.

En esta importante tarea es evidente que ni los ciudadanos ni los gobiernos sub-estatales o de naciones sin Estado pueden soslayarse. Se perdería, en tal caso, la oportunidad de acometer una lectura flexible de lo que representa el concepto de soberanía en la actualidad. Al fin y al cabo, la soberanía reside en cada uno de nosotros y es, por tanto, a cada ciudadano a quien corresponde, individual y colectivamente, su democrático ejercicio diario, incluso, por supuesto, frente a sus respectivos Estados en el ámbito internacional. El individuo es titular único y legítimo, mientras que los Estados y demás ámbitos políticos de decisión son meras entidades instrumentales al servicio de los individuos.

Esta concepción, dicho sea de paso, no representa novedad alguna en el pensamiento jurídico-político. Se trata, sin ir más lejos, de lecturas expuestas con toda claridad por autores como J. J. Rousseau o J. Locke⁵. Frente a ello, subsisten corrientes políticas actuales que pretenden caminar en el sentido inverso al aquí apuntado, precisamente en defensa de un modelo internacional e interno que se ha mostrado ineficaz para dar respuesta a los acuciantes problemas actuales.

En suma, y en una escala diferente a la citada anteriormente de cara a la limitación de la soberanía, hay toda otra serie de elementos objetivos y subjetivos que deben contribuir a que las Administraciones Públicas dibujen y ejecuten sus nuevas políticas con un compromiso claro de sostenibilidad en los tres ámbitos de la misma, esto es, midiendo objetivamente la rentabilidad social, ambiental y económica de cada una de sus decisiones públicas. Algo tan elemental como lo anterior se presupone en el terreno de lo teórico y desde el punto de vista de la planificación y, sin embargo, la práctica demuestra que buena parte de las decisiones públicas se adoptan sin certeza ni medición alguna de sus índices de rentabilidad social, económica y ambiental. La relación de todo ello con los nuevos planos y desarrollos de la soberanía es más que evidente y palpable en los siguientes planos:

- a) Social: desde el mismo momento en que todas estas decisiones de carácter público van dirigidas y/o pretenden generar determinadas opciones en la propia sociedad.

4 Vid. N. MacCORMICK, "Questioning sovereignty", Oxford University Press, 2001.

5 J. J. ROUSSEAU, "Del contrato social", Alianza editorial, 1991; J LOCKE, "Segundo tratado sobre el gobierno civil", Alianza editorial, 1994.

- b) Democrático: si consideramos, igualmente, que en el contexto jurídico-político del Estado de Derecho resulta imprescindible que dichas decisiones tengan un basamento democrático suficiente.
- c) Económico: dado que es también imprescindible analizar, en el plano económico, las consecuencias de unas opciones y otras, en el sentido más amplio de una reflexión económica que debe abordar con idéntico rigor los planos sociales, ambientales y económicos.
- d) Internacional: como consecuencia del contexto político general, el plano jurídico de la UE nos demanda reflexionar sobre los impactos y relaciones que una decisión tendrá no sólo en nuestro contexto político interno, si no también en el contexto internacional, especialmente en materias que como la ambiental desbordan abiertamente cualquier frontera. Tanto o más nos va a suceder con decisiones o políticas adoptadas y ejecutadas en otros lugares a la hora de medir sus consecuencias en nuestro contexto doméstico.

3. ALGUNAS PARADOJAS PREVIAS⁶

En todo este complicado contexto, asistimos con perplejidad a toda una retahíla de recetas políticas y económicas que normalmente suelen constituir lo que cabría denominar como una permanente paradoja en materia ambiental, social y económica.

En nuestra sociedad, por ejemplo, es habitual observar decenas de activistas o políticos reivindicando la idoneidad del transporte público y las bicicletas para el transporte urbano e interurbano, mientras la gran mayoría de sus desplazamientos en la vida real se producen, en muchas ocasiones por necesidad, en vehículo privado.

También en el contexto de los vehículos se nos invita normalmente a realizar el mejor mantenimiento posible de su estado y facilitar su mejor uso y su durabilidad en condiciones de seguridad. Al mismo tiempo las políticas más modernas de prevención y gestión de residuos abogan por la reutilización de los materiales y el reciclaje como pauta necesaria de nuestras políticas y comportamientos particulares. Sin embargo, al mismo tiempo, la Administración Pública no duda en insistirnos igualmente en la necesidad de cambiar de vehículo cada cierto tiempo. Es más, dicho cambio suele verse beneficiado de las pertinentes subvenciones públicas y privadas, con el fin último de rejuvenecer nuestro parque móvil e, incluso, según los casos, satisfacer las demandas ambientales de la nueva legislación en materia de combustibles más limpios y motores homologados.

⁶ Vid. D. LOPERENA, “La perplejidad del iusambientalista”, en el Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI, Vol. III, 2000.

En el ámbito de la energía, por ejemplo, existe un consenso casi generalizado sobre la inexistencia de solución técnica alguna para la gestión de los residuos nucleares. Al mismo tiempo, el consenso es cuando menos similar en el análisis de los datos de la demanda energética mundial que continúa creciendo con carácter sistemático y que precisa, lógicamente, de nuevas fuentes de generación energética⁷. En el propio ámbito de los residuos en general, tanto la normativa internacional como la propia de la Unión Europea abogan por políticas de reducción en la generación, reutilización y reciclaje. La primera de las opciones está íntimamente ligada con la reducción del consumo en su vertiente más amplia lo cual vuelve a chocar con las políticas económicas que se pretenden aplicar contra la crisis y que sistemáticamente nos hablan de la más que discutible necesidad de impulsar el consumo.

Algo similar viene sucediendo igualmente con la problemática de las antenas de telefonía móvil y de telecomunicaciones, especialmente en los ámbitos urbanos. Su proliferación generalizada genera malestar en distintos ámbitos de la ciudadanía, así como incertidumbres diversas sobre sus eventuales impactos en la salud. Con ello, no son pocas las protestas sociales y las fuentes de conflicto, incluso en el ámbito jurisdiccional. Sin embargo, el número de teléfonos móviles por habitante no deja de crecer de manera exponencial, habiendo quedado relegada la telefonía fija a un lugar más bien testimonial en términos comparativos. Tanto es así, que no deja de ser habitual la queja, de parte de muchos ciudadanos, sobre aquellos lugares físicos y/o compañías de telefonía cuyas coberturas de servicio no son perfectas o adolecen de fallos de servicio.

Otro tanto sucede con las pesquerías en el mundo y algunas de las reflexiones que hacemos a este respecto. La Unión Europea, por ejemplo, ha tardado varias décadas en asumir que las redes de deriva o volantas debían estar prohibidas en las aguas comunitarias para cualquier buque. Sin embargo, nada impide que otros buques de la propia Unión Europea puedan faenar abiertamente con dichas artes en otras aguas del mundo.

En otros términos, es fácil encontrar ejemplos de diversas y curiosas paradojas en el contexto de los espacios y especies protegidos en muy diversos lugares. Si la sociedad en general y los habitantes de un espacio natural protegido son conscientes y asumen normalmente que determinados valores y elementos de dicho espacio deben protegerse, parece cuando menos llamativo que otros miembros de idéntica comunidad protesten o no quieran asumir que esos niveles de protección demandan, igualmente, limitaciones concretas en los usos privados de los espacios y bienes, junto a otras limitaciones de acceso a los lugares y a los recursos. En otras palabras, la conservación de los espacios naturales justifican medidas de control y de limitación de usos que, en ocasiones, hay

7 Occidente, en general, tiene los medios para acometer una ordenada y sostenible transición energética. Vid. "How to fix it? A blueprint for a Carbon-free America", National Geographic Magazine, The Climate Issue, November 2015.

quien discute o no comparte la necesidad de dichas limitaciones. Más si cabe, en muchos casos, si quienes se ven sujetos a tales límites son quienes habitan en un determinado espacio protegido.

Siendo los anteriores meros ejemplos de situaciones diversas que abundan a nuestro alrededor, lo cierto es que todas ellas responden, en parte, a un fenómeno universal que el mundo anglosajón ha resumido con acierto en el famoso acrónimo (NIMBY), esto es, “Not In My Back Yard”. Con el mismo se viene a resumir lo que sucede en la práctica real con el fenómeno de la protección ambiental y la sostenibilidad. La sociedad en general se muestra abierta y receptiva al discurso ambiental, a la sostenibilidad en su sentido más amplio, siempre y cuando las infraestructuras y medidas que requieren dichas políticas no toquen o linden con el jardín trasero de cada cual⁸. Esto es aplicable no solo al tema ambiental si no, igualmente, a otro tipo de infraestructuras que son imprescindibles en toda sociedad, pero que nadie quiere situar cerca de su lugar de residencia. De este modo, determinados centros sociales, cárceles, carreteras, autopistas tampoco son bienvenidos por buena parte de la sociedad apelando a normativas urbanísticas o de otro tipo, cuando lo que esconden tales negativas es simplemente un rechazo a los impactos de las mismas en el “jardín trasero” de cada ciudadano y comunidad. Lo anterior no impide, por supuesto, que quienes rechazan normalmente dichas instalaciones se conviertan posteriormente en usuarios habituales independientemente de su ubicación física.

Independientemente de lo anterior, resulta imprescindible implantar índices reales de medición de la rentabilidad social de los proyectos y servicios que implantan las Administraciones Públicas. Es necesario medir con el mayor rigor el coste real de proyectos y servicios, su impacto social, sus estimaciones de uso, sus impactos ambientales y sociales, su eventual generación o destrucción de empleos, así como las alternativas aplicables a su implantación, entre otras consideraciones de interés. La puesta en práctica de herramientas de estas características contribuye a cualificar la calidad de las decisiones públicas sobre infraestructuras e implantación de servicios; facilita igualmente la opción entre diferentes alternativas y, en suma, define un modelo contrastado de desarrollo de servicios basado en la racionalidad y en la visión a largo plazo. Pero, hagamos someramente, a continuación, alguna breve reflexión sobre otra de las grandes paradojas de nuestro tiempo en materia de sostenibilidad en la tensa relación existente entre ésta, la economía y el consumo⁹.

8 Vid. “The Climate Issue”, National Geographic Magazine, November 2015.

9 Debe considerarse, a este respecto, que el Derecho Europeo nace en su origen sobre la base de unos objetivos fundamentalmente económicos y de mercado común, para ir introduciendo paulatinamente otras políticas, como es el caso de la política ambiental.

Art. 3.3 del Tratado de la UE:

“3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente

4. LA ECONOMÍA Y EL CONSUMO

Si la economía y el consumo, desde una perspectiva macroeconómica, son dos parámetros fundamentales para el logro de la sostenibilidad, lo cierto es que la relación teórica y práctica entre ambos no pasa por el mejor de sus momentos. Desde el primer momento en que la economía global se encuentra maltrecha, la habitual receta internacional y global viene a ser fomentar o facilitar el consumo sin mayor criterio cualitativo que el mero y más que discutible hecho de facilitar las transacciones económicas, independientemente del valor real y objetivo de aquellos bienes que estamos dispuestos a comprar y/o vender. En la mayor parte de las ocasiones, ni siquiera nos planteamos cuál es la utilidad efectiva de dichos bienes para nuestro bienestar o si se trata de un bien de mero consumo o el mismo contiene algún elemento propio de los bienes que consideramos de inversión. Por lo tanto, se suele imponer un modelo de intercambio económico que busca poner en movimiento cierto capital y bienes, en lo que supone un simple movimiento económico cuya trascendencia real para nuestras vidas es, en principio, una mera hipótesis.

Un consumo meramente cuantitativo que no distinga criterios como los anteriores difícilmente puede ser un criterio de activación de la economía real. Cosa bien diferente es que todo gobierno y Administración Pública apela a la necesidad de extender y ampliar dicho consumo para activar la economía sin mayores consideraciones. Una vez más, el discurso teórico y el práctico se separan de manera más que evidente. Por ello, los criterios cualitativos y de rentabilidad social del consumo deben tomarse en consideración en cualquier medición económica. En ello, por ejemplo, las acciones políticas que faciliten o fomenten el cumplimiento de derechos fundamentales y servicios públicos de interés general deben tener un papel preponderante. Han de ser, por tanto, un criterio fundamental de priorización de iniciativas y acciones políticas que disfruten del correspondiente presupuesto. La activación del consumo en esos ámbitos podrían clarificar la rentabilidad social real de las iniciativas políticas, frente a otras que carecen de interés real o pueden pasar a formar parte de un segundo plano político y social. Para proceder a implantar criterios y objetivos de esta naturaleza, el poder político va a precisar de una fuerza, también política, de la que hoy carece frente a los mercados y sectores financieros.

competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”.

En este contexto, el modelo político se enfrenta tanto a sus propias carencias internas como a las imposiciones derivadas de un mercado que todo lo absorbe y que interviene hasta la saciedad para lograr el objetivo único de producir consumo.

Por el contrario, una economía del saber o del conocimiento pretende generar prioridades, buscar sinergias entre sectores diversos pero conectados, de forma que los esfuerzos no sean puramente mecánicos si no tendentes a buscar una armonía, una lucha por el bienestar en términos de empleo y productividad. De este modo, así como la necesidad de reducir el consumo o cualificar gradualmente la necesidad del mismo es una cuestión plenamente asumida en el discurso de la sostenibilidad, es obvio que esta premisa choca violentamente con el discurso dominante en la economía. La búsqueda racional de un punto de encuentro entre ambas tesis no viene resultando nada fácil.

Todas estas cuestiones, más o menos evidentes, en una economía mecánica y sujeta a los dictados de la política o de las soberanías estatales, resultan realmente difíciles de aprehender en un contexto como el actual, donde la política no gobierna sobre los mercados ni las soberanías estatales son tales. De hecho, ni la primera ni las propias soberanías estatales son capaces de dominar la economía, dado que ésta viene respondiendo a variables exógenas y globales que no somos capaces de controlar. También, probablemente, debido a que muchas de esas fuerzas globales y el propio mercado tampoco desean que exista control alguno sobre el mencionado consumo como elemento de activación o desactivación de nuestras economías. Dicho lo cual, lo anterior no debe hacernos perder de vista una premisa bien clara: el hecho de que su control sea difícil y complejo, no debe cegarnos. Un consumo cuantitativo y carente de cara y ojos no será nunca la solución a nuestros problemas macro-económicos y sociales. Por tanto, las dificultades para su control efectivo no han de ser obstáculo para el estudio y la observación de los problemas que genera cuando nos hace depender de sus dictados. A tal fin, el Derecho Europeo, pese a sus luces y sombras, aparece como uno de los más avanzados del planeta en materia de medio ambiente.

5. EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE EQUILIBRADO

De acuerdo con los estudios de la ONU, el 20% de la humanidad, esto es, Occidente, ostenta el 80% de la riqueza y recursos. Por el contrario, el restante 80% de la humanidad tiene que conformarse con el 20% de la riqueza y los recursos existentes. El 94% de toda la investigación y la tecnología se encuentran en manos de Occidente. Un contexto delicado sobre el que se asienta, a día de hoy, una cuota parte de nuestro progreso a costa de hipotecar el planeta y el futuro de millones de personas que también son titulares de derechos individuales y colectivos¹⁰.

10 <https://sustainabledevelopment.un.org/intergovernmental/csd>

Con ello, parece necesario empezar a considerar que la globalización no está exenta de límites y problemas estructurales que todas las sociedades deberíamos abordar. Si los mecanismos del mercado logran dirigir los destinos de los seres humanos, la economía acabará –si no lo hace ya– dictando sus normas a la sociedad y no al revés. Llegará un momento en que la democracia será irreconocible y los valores de los Derechos Humanos desaparecerán de nuestros mapas. Serán, quizás, algo superfluo que el mercado devorará sin mayor contemplación. Sin límites, la globalización económica es un gigante que parece dispuesto a imponerse a nuestros sistemas políticos. Por todo ello, tanto la ONU como la UE debieran reconducirse hacia el logro de la sostenibilidad, la justicia y la paz. Es imprescindible que ambas instituciones se sobrepongan a sus debilidades y dejen de ser instrumentos políticos sometidos, casi siempre, a la lógica de la globalización económica. Con ello, han de contribuir a que el Derecho y, con él, la Justicia, se globalicen junto con los Derechos Humanos.

En otra escala, pero de manera ciertamente similar, el derecho al medio ambiente equilibrado o a un medio ambiente adecuado en palabras de LOPERENA, representa igualmente un Derecho Humano, directamente vinculado al derecho a la vida cuando las agresiones ambientales constituyen una auténtica amenaza para la misma en vinculación directa con el derecho a la salud o a otros Derechos Humanos. Esta importante distinción de categorías ha sido elaborada y sistematizada en varias ocasiones por LOPERENA en su interesante análisis del art. 45 de la Constitución española. Según sus tesis nos encontraríamos ante dos ámbitos de protección bien diferenciados, incluso en la propia actividad administrativa llevada a cabo para tal fin¹¹.

En atención a ello, para LOPERENA el medio ambiente adecuado no resulta ser fruto del desarrollo social o civilizatorio, pues estaríamos ante un requisito absolutamente inherente al propio devenir del desarrollo social. Se trata pues de un derecho vinculado a la propia existencia del hombre. “El medio ambiente adecuado precede lógicamente al propio Derecho”, sostiene este autor; “sin medio ambiente adecuado no hay vida humana, ni sociedad, ni Derecho”¹².

Por tanto, “cuando se juridifica su protección se produce en dos sentidos. Por un lado, se reconoce como derecho humano o fundamental; y, por otro, se encomienda a los poderes públicos, parte de cuyos instrumentos son las leyes, su conservación y tutela”¹³.

Así, estaríamos ante un derecho con características similares a las del derecho a la vida en su proceso de juridificación, al reconocerse éste como derecho fundamental y encomendarse al tiempo su protección al poder público. “Y es que el medio ambiente adecuado no es consecuencia de un determinado desarrollo civilizatorio, como lo

11 Vid. D. LOPERENA, “El derecho a un medio ambiente adecuado”, Civitas, 1997.

12 Ibid.

13 Ibid.

es la asistencia sanitaria universalizada, por ejemplo. No. El disfrute de este derecho no depende de los sistemas sociales o políticos ya que, como la vida misma, procede de la Naturaleza, no del actuar humano. Lo que sí depende del sistema social es su negación, pero esta constatación no altera la ontología de la relación hombre-medio y su consecuencia jurídica: el derecho al medio ambiente adecuado¹⁴.

La solvencia dogmática y teórica de esta tesis está fuera de toda duda, aunque su aplicación real en la práctica requiere de un aval normativo mayor al existente actualmente en los planos internos, europeo e internacional. Tampoco cabe duda, a priori, de la relación existente entre los principios constitucionales de participación genérica en los asuntos públicos y la configuración específica que un determinado ordenamiento pueda otorgar al derecho a un medio ambiente adecuado.

Tanto la manifestación del derecho a la protección del ambiente en su versión individual, como en la colectiva pueden vincularse directamente con los derechos de participación, también directa, que hoy se garantizan a los ciudadanos de forma subjetiva o asimilada¹⁵. De hecho, los problemas para la aplicación práctica y real de la tutela administrativa y jurisdiccional inherente a todo derecho, y más si cabe a los subjetivos, tienden a presentarse con menos virulencia cuando este principio, y hoy ya derecho subjetivo de participación en los asuntos públicos y procedimientos, se produce efectivamente. Ello es así, desde mi punto de vista, por las razones y condicionantes siguientes:

- 1º La ausencia de flexibilidad en el concepto de derecho subjetivo se suaviza y se hace más permeable a las reivindicaciones, si viene acompañada por un aval particular y definido, pero existente, por ejemplo, en el seno de una colectividad o persona jurídica en forma de grupo. Este aspecto resulta necesario dada la titularidad colectiva de los derechos y obligaciones encarnados en la figura del medio ambiente y los recursos naturales.
- 2º Esto no es difícil de sostener si consideramos que algunos de los derechos de participación aludidos se encuentran ubicados en algunas constituciones modernas dentro de los Derechos Fundamentales objeto de una protección subjetiva directa.
- 3º Prácticamente la totalidad de la normativa ambiental sectorial contiene reconocimientos explícitos del derecho de información y de participación en materias relacionadas con el medio ambiente, más si cabe en base a la vinculación de esta cuestión con el derecho a la vida y con el derecho a la salud.
- 4º En virtud de los mencionados derechos de información y participación en los procedimientos, resulta posible alcanzar la legitimación necesaria para que un

14 Ibid.

15 X. EZEIZABARRENA, "El principio constitucional de participación ante la evaluación de impacto ambiental de las grandes infraestructuras", IVAP, 2006.

sujeto o grupo obtenga el reconocimiento de su condición de titular de derechos y/o intereses, directos y/o legítimos conforme al ordenamiento positivo en relación con el derecho al medio ambiente adecuado.

En resumen, resulta posible configurar el derecho a un medio ambiente adecuado como derecho individual y colectivo, con la particularidad especialmente aprovechable de dotar a sus instrumentos prácticos de aplicación de las notas que, en la medida de lo posible, pueden aportar a este derecho, otras fórmulas y técnicas directamente relacionadas con los principios y derechos constitucionales de participación en relación con la problemática ambiental en general que, en esta perspectiva, se encuentra ligada al derecho a la vida y al derecho a la salud de las personas y colectivos.

En este sentido, cuando una agresión al medio ambiente llega a ser de tal naturaleza que incluso el disfrute del derecho a la salud y el derecho a la vida misma se ven cuestionados, podemos concluir, con buen criterio, que el derecho a un medio ambiente equilibrado viene a constituir un derecho fundamental subjetivo, directamente vinculado con el derecho a la vida o con otros Derechos Humanos¹⁶. Más si cabe, se trataría de un requisito previo a la existencia de vida humana y a su posterior mantenimiento en el tiempo.

En nuestro caso, y en la Unión Europea en general, tal posibilidad implicaría, además, la necesidad de agotar la vía jurisdiccional interna hasta el Tribunal Constitucional y, en su caso, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, competentes en última instancia en materia de Derechos Fundamentales.

Pese a todas las dificultades citadas, es preciso reconocer que los avances habidos en las últimas décadas en estas materias han hecho alumbrar, como mínimo, la posibilidad teórica y la necesidad práctica de avanzar nuevos ámbitos de derechos que necesitan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para poder ver la luz. Para ello no basta con el empuje parcial de la Unión Europea y las Naciones Unidas, pues sería igualmente necesario que las cuestiones ambientales relacionadas con el cumplimiento y ejecución del Derecho en vigor pudieran abordarse, también en el plano jurisdiccional, en un plano supraestatal que desborde los estrechos límites de las soberanías estatales y que no resulte privativo de los Estados, como sucede a día de hoy con el Tribunal Internacional de Justicia. Dicho plano, incipiente a día de hoy, es posible en el contexto de los Derechos Humanos y su paulatina codificación incluso en vía sectorial o en materias puntuales que afecten al cambio climático¹⁷. Pero no se trata solamente de derechos; es hora también, de empezar a hablar de nuestras obligaciones.

16 Particularmente a partir de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto López Ostra v. España.

17 A tal efecto, el papel del Tribunal de Justicia de la UE está resultando fundamental en la materia. Cabe destacar, entre otras, la Sentencia del Tribunal General de la UE de 7-3-2013 (Polonia v. Comisión), la Sentencia del TJUE de 29-3-2012 (Comisión v. Estonia). También cabe destacar la Sentencia del TS español

CONCLUSIÓN: EL RETO PENDIENTE DE LAS OBLIGACIONES

El logro del Desarrollo Sostenible, siquiera la lucha por el mismo, necesita de importantes cambios de actitudes y de pequeños o grandes sacrificios en el terreno público y privado. En este contexto, lo cierto es que el discurso político preponderante en el ámbito político y social nos habla casi siempre de los Derechos Fundamentales de las personas, también de sus derechos económicos y sociales, así como de los derechos culturales, todos ellos en sus vertientes individuales y colectivas. Sin embargo, son muy pocos los que se atreven no sólo a reclamar el cumplimiento y desarrollo de todos esos Derechos Fundamentales de singular importancia para los seres humanos y para nuestra subsistencia como sociedad si no, también a reconocer la existencia de obligaciones jurídicas que los ciudadanos debemos cumplir y garantizar para con nuestros congéneres. Frente a una visión meramente paternalista del Estado y de la Administración como garante casi único de los derechos y servicios, es preciso reconocer que las conquistas sociales y políticas logradas en forma de derechos, y especialmente en relación con los Derechos Humanos, traen consigo y suponen para toda sociedad y para todo ciudadano la asunción coetánea de una serie de obligaciones cívicas.

En suma, ante el discurso de una sociedad que aumenta permanentemente sus derechos, es igualmente necesario abordar el cumplimiento y desarrollo de las obligaciones inherentes a tales derechos como parte de los mismos. Si esto es palpable en el plano de cualquier derecho fundamental, resulta especialmente importante para el logro de un objetivo como el desarrollo sostenible que implica derechos y obligaciones importantes en relación con la problemática ambiental en su perspectiva más amplia.

El primer ejemplo a subrayar es el del derecho a un medio ambiente adecuado antes abordado y reconocido en buena parte de las Constituciones modernas¹⁸. Si dicho derecho genera toda una serie de obligaciones para la Administración pública en todos los ámbitos

de 24-10-2012 (Contencioso-Administrativo), aplicando la doctrina del propio TJUE sobre primacía del Derecho europeo en relación con emisiones a la atmósfera desde aeronaves que operan en la UE.

18 Vid. Art. 45 CE. En el caso de la UE, el Tratado de Funcionamiento de la UE, lo subraya en su art. 191:

“1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- 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.*

2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga”.

sectoriales, bien es cierto que ello implica igualmente obligaciones específicas para cada uno de nosotros, empezando por comportamientos individuales y colectivos que generan impactos ambientales de diversa naturaleza y graduación. Así, tenemos derecho, en función de la legislación vigente, a vivir en un medio ambiente equilibrado lo que implica, evidentemente, que nosotros mismos tenemos la obligación de no contaminar nuestro entorno, cuidar el mismo y, en su caso, educar en dichas prácticas a nuestros congéneres. Claro está que, como en el caso de los derechos, estas obligaciones aparecen nítidas en el plano teórico si bien su aplicación en el plano real depende de las voluntades individuales y colectivas en cada contexto. Y, a tal fin, los mecanismos coercitivos existentes pasan también por aquellas vías, básicamente administrativas y civiles, que se desarrollan a lo largo y ancho de la legislación sectorial, excepción hecha de aquellas infracciones con un contenido penal¹⁹.

El discurso de las obligaciones ciudadanas no se encuentra integrado en nuestras prácticas diarias ni en nuestras agendas de voluntades futuras. La cuestión relativa a las obligaciones ciudadanas es un imperativo de la propia lógica. No es posible mantener un Estado y una Administración básicamente paternalista si la sociedad no se implica, activamente, en la sostenibilidad real de los servicios públicos y, en nuestro caso, en los pequeños y grandes retos que implica la lucha por el desarrollo sostenible.

Ello implica obligaciones fiscales en el orden local y nacional, comportamientos sostenibles en el ámbito del transporte, el consumo de energía y agua o, por ejemplo, apuestas específicas en el consumo alimentario. En sentido similar, es necesario asumir que el sostenimiento económico de docenas de servicios públicos exige igualmente la asunción de ciertos compromisos por parte de los ciudadanos a la hora de su mantenimiento, de su uso y de su sostenibilidad. Igualmente, es preciso reconocer que no es posible pedir los mismos esfuerzos en tal sentido a un joven de economía desahogada que a una familia con una situación de desamparo o con respecto a una pareja de pensionistas. La Administración, con un criterio equitativo, debe abordar estas situaciones de forma equilibrada pero diferenciada. Eso sí, siendo consciente de que su tarea no es exclusivamente la de prestar servicios y derechos a diestro y siniestro, si no también la de encontrar en el tejido social a una ciudadanía activa que sea colaboradora necesaria para el logro del desarrollo sostenible. El Estado del bienestar, por tanto, también ha de ser sostenible con la colaboración abierta de la sociedad en su conjunto. El papel de la UE en este ámbito sigue siendo imprescindible²⁰.

19 Vid. X. EZEIZABARRENA, “Derecho Ambiental y garantía del non bis in idem”, Lawyou, 2018. <https://lawyoulegal.com/derecho-ambiental-garantia-del-non-bis-in-idem/>

20 Vid. R. GILES, “La UE en la reunión de Durban: la oportunidad de la Estrategia 2020 en la fase post-Kioto”, en Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: perspectivas de futuro”, Thomson-Aranzadi, 2012 y J. RIFKIN, “El sueño europeo: cómo la visión europea del futuro está eclipsando al sueño americano”, Paidós, Barcelona, 2004.

*El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: política medioambiental, política energética y acción climática**

ASIER GARCÍA LUPIOLA

Profesor Agregado, Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

1. Introducción
2. Antecedentes: la progresiva configuración de los diferentes ámbitos de acción europeos a favor del desarrollo sostenible
 - 2.1. La política de medio ambiente
 - 2.2. La política energética
 - 2.3. La estrategia de lucha contra el cambio climático
3. Situación actual: los fundamentos de las políticas y estrategias para el logro del desarrollo sostenible en la UE
 - 3.1. Medio ambiente y energía en el Tratado de Lisboa
 - 3.2. La Estrategia Europa 2020 y la apuesta por la economía verde
 - 3.3. El Séptimo Programa sobre Medio Ambiente
 - 3.4. La energía sostenible en el contexto de la acción climática
 - 3.5. El Marco clima y energía para 2030
4. Del presente al futuro inmediato: las estrategias y acciones europeas recientes para hacer frente a los retos que supone el desarrollo sostenible
 - 4.1. La Unión de la Energía y la transición energética
 - 4.2. El desarrollo del Acuerdo de París
 - 4.3. La estrategia de economía circular
 - 4.4. El Paquete legislativo Energía Limpia
 - 4.5. Una Europa climáticamente neutra para 2050
 - 4.6. La COP 25 y el Pacto Verde Europeo
5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, una de las mayores preocupaciones de la sociedad es la protección del medio ambiente, más aún ante la relevancia de los efectos del cambio climático. Por ello,

* Trabajo galardonado con el Accésit del XVIII Premio de Investigación sobre Europa EuroBasque Francisco Javier de Landaburu Universitas 2019.

la necesidad de conjugar la defensa ambiental con el crecimiento económico convierten el desarrollo sostenible en uno de los retos principales en el plano internacional. La normativa vigente en la Unión Europea (UE) determina que uno de los objetivos fundamentales del proceso de integración es, precisamente, el desarrollo sostenible, tal y como queda reflejado en el artículo 3 del Tratado de la UE (TUE).

En sus orígenes, las Comunidades Europeas (CCEE) no establecieron una política medioambiental ni el desarrollo sostenible como objetivo. Las modificaciones y reformas habidas en los Tratados fundacionales, así como los diferentes planes y estrategias que han establecido las pautas para desarrollar la normativa en esta materia, han favorecido la determinación del desarrollo sostenible como objetivo de la Unión, y no únicamente de la concreta política de medio ambiente, avance que se considera como uno de los grandes logros del proceso de integración europea.

Los Tratados fundacionales tampoco regularon una política energética europea y su posible desarrollo quedó marginado al tratarse de una materia que los países consideran estratégica y de interés nacional. El impulso para su determinación como política, especialmente a partir del año 2000, ha tenido lugar por los aspectos ambientales recogidos en la misma y porque se ha ido concibiendo como parte importante para el logro de la sostenibilidad.

La actividad desarrollada por la UE en la lucha contra el cambio climático es también reciente. Sus propuestas ante las evidencias del calentamiento global del planeta han tenido como objetivo tratar de limitar las consecuencias que dicho fenómeno genera sobre los seres humanos, el medio ambiente y la economía. Así, la lucha contra el cambio climático, tendente a la consecución de un desarrollo sostenible, es un elemento fundamental de la política europea de medio ambiente y constituye un referente básico de la actividad de la Unión, tanto dentro como fuera del territorio europeo.

El Tratado de Lisboa y la Estrategia Europa 2020 consagraron una visión de conjunto de los tres elementos para la consecución del desarrollo sostenible, de manera que en la actualidad la UE desarrolla una política integrada en materia de energía y medio ambiente a la que suma la acción climática. El Marco clima y energía 2030 estableció las bases a partir de las cuales la UE mira al futuro en esta materia y ha posibilitado la adopción de las herramientas más recientes para la consecución del desarrollo sostenible, como son la Unión de la Energía, la acción climática internacional que ha dado como resultado el Acuerdo de París, la estrategia de economía circular o el paquete legislativo “energía limpia”.

El presente texto realiza un análisis –que es al mismo tiempo retrospectivo y explicativo– de la actividad que la UE despliega para establecer las bases con las que alcanzar el desarrollo sostenible. Toma en consideración los antecedentes y la evolución habida, examina los fundamentos normativos vigentes así como los planes y estrategias

que los configuran para su desarrollo legislativo, y estudia los instrumentos más novedosos que determinan la actividad futura en la materia. Se logrará, así, una visión de conjunto que posibilitará deducir si la UE ha tomado el camino adecuado para estructurar su crecimiento económico de modo sostenible.

2. ANTECEDENTES: LA PROGRESIVA CONFIGURACIÓN DE LOS DIFERENTES ÁMBITOS DE ACCIÓN EUROPEOS A FAVOR DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

2.1. La política de medio ambiente

Los Tratados fundacionales de las CCEE no establecieron una política de medio ambiente. Sin embargo, la libre circulación de mercancías que se quería poner en marcha podía verse afectada por las normas con contenido medioambiental que los entonces seis Estados miembros aplicaban. Por ello, se inició “la aproximación de las legislaciones nacionales de los Estados miembros con el propósito de que las normas medioambientales de estos no incidieran en la libre competencia y en especial en el intercambio de mercancías”¹. La Comisión adoptó en 1971 el primer documento sobre esta materia ante la necesidad de tener presente el medio ambiente al objeto de regular adecuadamente el Mercado Común².

La política europea de medio ambiente daba sus primeros pasos con los conocidos como Programas de Acción sobre Medio Ambiente (PMA). El Primer PMA, adoptado por el Consejo de las CCEE el 22 de noviembre de 1973, estableció como objetivo general la mejora de la calidad de vida y del medio ambiente de los Estados miembros. El Segundo PMA, adoptado por el Consejo el 17 de mayo de 1977, es considerado como una continuación del anterior, puesto que ambos “pusieron los pilares para la defensa de los intereses ambientales en la Comunidad y fijaron como gran objetivo la utilización racional de los recursos naturales compatible con el desarrollo económico”³.

El Tercer PMA, aprobado por Resolución del Consejo de 7 de febrero de 1983, aportó una significativa novedad que marcaría la política medioambiental europea

1 HINOJO ROJAS, M. (2018), “La política en materia de medio ambiente de la UE en perspectiva histórica: de Roma a Niza”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 72, p. 27.

2 Comisión Europea, Comunicación de 22 de julio de 1971, *Première communication sur la politique de la Communauté en matière de l'environnement*, Sec. (71) 26/6.

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

hasta la actualidad, al identificar un objetivo general de protección del medio ambiente para el conjunto de las políticas comunitarias. Al constatarse que las consideraciones ambientales incidían sobre determinados ámbitos de actuación, como agricultura, industria, transportes o energía, se consideró necesario que la protección medioambiental se integrase en todas las políticas comunitarias, al tiempo que se ligaba la actuación en materia de medio ambiente con la solución de los problemas socioeconómicos.

El siguiente avance tuvo lugar gracias al Acta Única Europea (AUE), que entró en vigor el 1 de julio de 1987. Además de aportar relevantes novedades institucionales y de establecer las medidas necesarias para la puesta en marcha del mercado interior, el AUE introdujo la regulación de materias estructuradas como nuevas políticas, tal y como sucedió con el medio ambiente. Además de introducir una normativa específica y el principio de subsidiariedad en esta materia, la estableció relacionándola con otras como el comercio, la agricultura, la investigación o la energía⁴.

Poco después de la entrada en vigor del AUE, el 19 de octubre de 1987 el Consejo adoptó la Resolución por la que se aprobaba el Cuarto PMA, que continuó con la línea iniciada durante la aplicación del Tercer Programa y que reforzaba el AUE, a saber, la integración en otras políticas comunitarias de los aspectos medioambientales⁵. El 16 de diciembre de 1992 el Consejo adoptó la Resolución por la que aprobó el Quinto PMA, cuyo objetivo general era orientar progresivamente el modelo de crecimiento europeo hacia el desarrollo sostenible, mediante el cambio de las pautas de producción y consumo, para lo que establecía objetivos específicos en diferentes sectores, destacando en lo referente a la energía, la mejora de la eficiencia energética, la reducción de los combustibles fósiles y la promoción de energías renovables.

Los Tratados modificativos de Maastricht (que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993) y de Ámsterdam (que lo hizo el 1 de mayo de 1999) concretaron los fundamentos de la política medioambiental europea (el Tratado de Niza no aportó novedades en este ámbito), ampliando los objetivos específicos y haciendo partícipe al Parlamento Europeo (PE) de la producción normativa medioambiental europea.

El Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2000 aprobó la conocida como Estrategia de Lisboa, un plan global que tenía por objetivo convertir Europa en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para 2010. La dimensión ambiental fue incorporada a los objetivos de la Estrategia de Lisboa en el Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001, estableciendo la Estrategia Europea para el Desarrollo

4 GUSEV, A. S. (2011), "Climate Change Issues in a Transatlantic Context", *L'Europe en formation*, nº 369, p. 80.

5 El tercer PMA también posibilitó la creación de los instrumentos adecuados para el desarrollo estable de la política ambiental, como la Agencia Europea de Medio Ambiente en 1990 (puesta en marcha en 1994) y el instrumento financiero específico para la protección del medio ambiente LIFE en 1992.

Sostenible⁶. En ella se subrayaba ya la importancia que adquiriría el que se puede considerar el mayor reto medioambiental: la lucha contra el cambio climático. Dicha importancia quedó patente en el Sexto PMA, aprobado por codecisión entre el PE y el Consejo en julio de 2002⁷, pues entre los ámbitos de actuación determinados por el programa, destacó el cambio climático y la meta de cumplir con los objetivos del Protocolo de Kioto.

2.2. La política energética

Tanto la Declaración Schuman de 1950, como los Tratados fundacionales reflejaban la importancia que la energía parecía tener en los inicios del proceso de integración europea⁸. Sin embargo, con la excepción inicial del carbón y de la energía nuclear, la integración europea en el ámbito energético no ha sido una prioridad por parte de los Estados miembros hasta época reciente. Ello se debe a que “la seguridad energética se considera en todos los países un factor estratégico fundamental que debe mantenerse esencialmente bajo el control de las instituciones políticas de cada Estado”⁹.

Como veremos, en la actualidad existe una relación directa entre la política energética y la protección medioambiental. No obstante, en los pasos iniciales para estructurar una cooperación energética entre los Estados miembros la sostenibilidad no fue tomada en cuenta¹⁰. Además, el estallido de la crisis de 1973, que puso de relieve la vulnerabilidad de Europa dada su dependencia energética del exterior, trajo una apuesta por la energía nuclear¹¹. Tras la segunda oleada de la crisis se puso en marcha un plan para lograr un uso racional de la energía¹², en el que si bien se seguía incidiendo en el consumo de

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

7 Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por el que se establece el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente (*DOCE* L 242/1, de 10 de septiembre de 2002).

8 La Declaración Schuman impulsaba la puesta en común de las producciones de acero y carbón (cuando éste suministraba el 90 % de la energía en Europa), dando lugar a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Ya en 1957, además de la Comunidad Económica Europea, se ponía en marcha la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

9 ARANZADI, C. (2014), “Energía y Geoestrategia: Introducción”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 166, p. 35.

10 Entre los objetivos establecidos para la futura política energética europea se encontraban el suministro barato, la seguridad de suministro, el desarrollo de productos sustitutivos y la estabilidad del suministro. Comisión Europea, Comunicación de 18 de diciembre de 1968, *First guidelines for a Community energy policy*, COM (68) 1040.

11 Comisión Europea, Comunicación de 26 de junio de 1974, *Towards a new energy policy strategy for the European Community*, COM (74) 550 final/2.

12 Comisión Europea, Comunicación de 2 de octubre de 1981, *The development of an energy strategy for the Community*, COM (81) 540.

carbón y en el impulso de programas nucleares, se comenzó a apostar tímidamente por las energías renovables¹³.

El cambio llegó a finales de la década de los años 80, cuando se reconoció que la eficiencia energética y el uso de energías renovables contribuyen de manera importante a la reducción de emisiones contaminantes¹⁴. La Comisión concluyó que las decisiones sobre política energética debían tener presente los potenciales cambios climáticos derivados del efecto invernadero, proponiendo la promoción de energías renovables como medida para prevenirlos. Así, la política energética europea pasó a tratar los problemas ambientales de una forma global al reconocer que la energía es la mayor fuente de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)¹⁵.

El Libro Verde sobre la energía presentado por la Comisión en 1994 reconocía que los temas energéticos y ambientales no podían examinarse ya de forma aislada. De esta manera, establecía la protección del medio ambiente como uno de los objetivos prioritarios de la política energética europea, junto a la competitividad y la seguridad del suministro¹⁶. Según la Comisión, debía establecerse una estrategia energética europea a largo plazo que tomase en consideración el fenómeno del cambio climático y fomentar el uso de las energías renovables para la producción de electricidad en Europa dados sus beneficios ambientales. En desarrollo de esta nueva línea de actuación llegarían nuevas propuestas en torno a las energías renovables¹⁷ y a la dimensión energética del cambio climático¹⁸.

Fue un nuevo Libro Verde el que en 2006 estableció los fundamentos de la nueva política energética europea, identificando los sectores en los que debía actuar la Unión¹⁹. La política energética quedaba unida a la de medio ambiente, pues su gran objetivo, junto a la competitividad y la seguridad de abastecimiento, pasó a ser la sostenibilidad. La influencia del documento fue notoria en la legislación medioambiental europea, específicamente en lo que se refiere a las decisiones adoptadas para impulsar la lucha

13 Ahora bien, debe subrayarse que la toma en consideración de las energías renovables “no encuentra su fundamento aún en motivos ambientales sino en razones de seguridad del suministro mediante la sustitución del petróleo”. LÓPEZ SAKO, M. J. (2011), “La política energética sostenible de la Unión Europea (1)”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 322, p. 85.

14 Comisión Europea, Comunicación de 3 de mayo de 1988, *The main findings of the Commission's Review of Member State's energy policies*, COM (88) 174 final.

15 Comisión Europea, Comunicación de 8 de febrero de 1990, *Energy and the environment*, COM (89) 369 final.

16 Comisión Europea (1994), *For a European Union Energy Policy – Green Paper*, COM (94) 659 final/2.

17 Comisión Europea (1996), *Energy for the Future: Renewable Sources of Energy – Green Paper*, COM (96) 576 final.

18 Comisión Europea, Comunicación de 14 de mayo de 1997, *The Energy Dimension of Climate Change*, COM (97) 196 final.

19 Comisión Europea (2006), *Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final.

contra el cambio climático y el desarrollo de energías renovables. Desde 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”²⁰.

A partir del citado Libro Verde, a principios de 2007 la UE presentó la estrategia para desarrollar una política energética con dos objetivos que la vinculan directamente con la política medioambiental²¹: por un lado, el compromiso decidido a favor de una economía de bajo consumo, de energía más segura, más competitiva y más sostenible; por otro, la pretensión de que dicha política sirva para abordar la cuestión del cambio climático. La propuesta estableció objetivos cuantificados muy ambiciosos para la eficiencia energética, las energías renovables y la utilización de biocarburantes²². Dichos objetivos eran los siguientes: aumentar la eficiencia energética con el fin de ahorrar un 20 % del consumo energético de la Unión; llevar al 20 % el porcentaje representado por las energías renovables en el consumo energético total de la Unión; elevar al 10 % el porcentaje representado por los biocarburantes en el consumo total de gasolina y gasóleo para transporte.

2.3. La estrategia de lucha contra el cambio climático

A comienzos del año 2000 la Comisión propuso poner en marcha el Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) con el objetivo de reducir las emisiones de GEI²³. Resultaba necesario para cumplir con el Protocolo de Kioto, que la UE aprobó dos años después²⁴. Para el primer período de vigencia previsto (2008-2012), la UE asumió un compromiso global de reducción del 8 % de las emisiones respecto de las de 1990, estableciéndose para cada Estado miembro un margen distinto en función de diversas variables económicas y medioambientales. A partir de ahí, la UE fue adoptando una extensa normativa para cumplir su compromiso, “lo que le permitió posicionarse como

20 ALENZA GARCÍA, J. F. y SARASIBAR IRIARTE, M. (2007), *Cambio climático y energías renovables*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), p. 13.

21 Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, “Una política energética para Europa”, COM (2007) 1 final.

22 RISTORI, D. (2019), “60 ans de politique énergétique”, *Revue du droit de l'Union européenne*, nº 1, p. 31.

23 Comisión Europea, Comunicación de 8 de marzo de 2000, *Sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, “Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático” (PECC)*, COM (2000) 88 final, 2000.

24 Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DOUE L 207/15, de 4 de septiembre de 2015).

el único actor internacional con capacidad suficiente para impulsar las negociaciones internacionales sobre el calentamiento global²⁵.

Tabla 1. *Protocolo de Kioto: reducción de emisiones para 2012 con respecto a 1990*

País	Objetivo
UE-15, Bulgaria, Rep. Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Mónaco, Rumanía, Suiza	- 8 %
Estados Unidos	- 7 %
Canadá, Hungría, Japón, Polonia	- 6 %
Croacia	- 5 %
Nueva Zelanda, Rusia, Ucrania	0 %
Noruega	+ 1 %
Australia	+ 8 %
Islandia	+ 10 %

Fuente: Anexo B del Protocolo de Kioto²⁶.

Como se ve, entre los fundamentos que iban a determinar la política y la normativa europea medioambiental cobraba relevancia de primer orden el cambio climático y sus consecuencias en cuanto reto y la lucha contra el mismo como objetivo. Así, la Comisión, tras analizar los efectos de dicho fenómeno y de los costes y beneficios de una acción al respecto, estableció los ámbitos en los que debe desarrollarse la actividad de la Unión en la lucha contra el cambio climático²⁷: la ampliación de dicha lucha a todos los países contaminantes y sectores implicados; la potenciación de la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías; la utilización y el refuerzo de los instrumentos basados en el mercado (como el comercio de derechos de emisión); esfuerzos de adaptación al cambio climático y de prevención.

En enero de 2007 iba a establecerse de manera permanente la vinculación de los ámbitos medioambiental, principalmente en lo referido a la lucha contra el cambio climático, y energético. En efecto, la Comisión concretó la estrategia europea de lucha contra el cambio climático²⁸, al tiempo que dio a conocer su propuesta para una política energética europea a la que nos hemos referido en el epígrafe anterior. Ambas fueron

25 CONTRERAS, D. (2013), “El papel de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre cambio climático”, *Observatorio Medioambiental*, vol. 16, p. 56.

26 Naciones Unidas (1998), *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, FCCC/INFORMAL/83, Nueva York.

27 Comisión Europea, Comunicación de 9 de febrero de 2005, “*Ganar la batalla contra el cambio climático mundial*”, COM (2005) 35.

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

adoptadas por el Consejo Europeo²⁹ y definirían la reforma que tendría lugar con el Tratado de Lisboa.

La estrategia de lucha contra el cambio climático fijó como objetivo unilateral de la UE la reducción de las emisiones de GEI en el 20 % respecto de 1990 hasta el año 2020. La UE consideró que los países desarrollados deberían comprometerse, en el marco de un acuerdo internacional, a reducir colectivamente sus emisiones en un 30 % hasta 2020, respecto de 1990, y entre un 60 % y un 80 % hasta 2050. En el caso de que se concluya dicho acuerdo, la Unión se fija como objetivo la reducción de emisiones en un 30 % hasta 2020.

Si bien los países desarrollados han sido los productores de 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 emisiones. Ante dicha situación, la UE asumió el objetivo de ayudar a los países en desarrollo en el combate mundial contra el cambio climático, lanzando una alianza mundial con los países en desarrollo más expuestos al cambio climático, con el fin de ayudarles a mejorar su capacidad de adaptación a las consecuencias de dicho fenómeno³⁰.

3. SITUACIÓN ACTUAL: LOS FUNDAMENTOS DE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL LOGRO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA UE

3.1. Medio ambiente y energía en el Tratado de Lisboa

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, quedando la normativa fundamental europea compuesta por el TUE y el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE). El artículo 3 del TUE establece como objetivo de la UE el desarrollo sostenible, siendo la única región del mundo donde dicho objetivo es declarado principio constitucional³¹. El número 3 del precepto recoge, con respecto al mercado

²⁹ Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 - Conclusiones de la Presidencia, 7224/1/07 REV1.

³⁰ Comisión Europea, Comunicación de 18 de septiembre de 2007, *Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático*, COM (2007) 540 final. 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.

³¹ 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, p. 89.

interior, que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa”, que se basa en tres elementos: un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado y “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. Por su parte, el número 5 establece 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 medio ambiente y la energía son competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros (art. 4.2 TFUE), lo que supone que los países sólo pueden ejercer su competencia en la medida en que la UE no haya ejercido la suya (art. 2.2 TFUE). La vía normativa utilizada para desarrollar las bases de las políticas medioambiental y energética es el procedimiento legislativo ordinario, por medio del que el PE y el Consejo deciden las acciones que se estructurarán para lograr los objetivos ambientales (art. 192.1 TFUE), elaboran programas de acción que fijan dichos objetivos (art. 192.3 TFUE) y adoptan las medidas necesarias para lograr los objetivos energéticos (art. 194.2 TFUE).

Los objetivos concretos de la política de medio ambiente de la UE son los siguientes (art. 191.1 TFUE): la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático. La necesidad específica de luchar contra el cambio climático es una adición realizada por el Tratado de Lisboa, reflejo de la relevancia que para la Unión había adquirido dicha cuestión.

La normativa fundamental de la UE reitera el establecimiento del desarrollo sostenible como objetivo de la Unión cuando 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). Se busca un equilibrio proporcionado entre prosperidad económica, justicia social y un medio ambiente saludable partiendo de la idea de que “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”³².

La integración ambiental en otras políticas es especialmente apreciable en lo que se refiere a la política energética europea. El Tratado de Lisboa introdujo la regulación independiente de esta materia 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

32 Comisión Europea (2006), *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la UE*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo, p. 3.

“atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente”. Además de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la seguridad de abastecimiento, así como de fomentar la interconexión de las redes energéticas, se recoge como objetivo de la política europea de energía “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”³³. Como se ve, la existencia de una estrecha relación entre los ámbitos energético y medioambiental queda evidenciado en el propio Derecho Originario de la UE. 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”³⁴.

3.2. La Estrategia Europa 2020 y la apuesta por la economía verde

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE hacía pública su propuesta para salir de la crisis económica internacional que estalló en 2008 y preparar la economía europea de cara a la siguiente década: la *Estrategia Europa 2020*³⁵. Se basa en el desarrollo de un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador, suponiendo la sostenibilidad el fomento de una economía de bajo nivel de carbono y eficiente en términos de recursos.

La estrategia determinó cinco objetivos principales, entre los que debemos centrarnos en el tercero de ellos, conocido como el objetivo *20/20/20* en materia de clima y energía. Consiste en la reducción del 20 % de las emisiones de GEI con respecto a los niveles de 1990, o del 30 % si se dan las condiciones para ello; el aumento del 20 % de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y la disminución del consumo de energía en un 20 % logrando una mayor eficiencia energética.

Para el logro del 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, (...) y que también asista a los consumidores a dar valor al uso eficaz de los recursos”. La iniciativa fundamental para avanzar hacia esa economía verde es la denominada “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”.

33 Alexander Gusev subraya que este objetivo está directamente relacionado con la agenda climática y, por tanto, con los objetivos de la política medioambiental. GUSEV, A. S., *op. cit.*, pág. 81.

34 LÓPEZ SAKO, M. J., *op. cit.*, p. 81.

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

Se trata del marco para impulsar la transición hacia un modelo económico circular, pues 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 energética.

El desarrollo de los contenidos de la Estrategia Europa 2020 vinculó aún más estrechamente la política energética a la acción climática, no en vano las medidas en el ámbito de la energía son instrumentos completamente válidos para luchar eficazmente contra el cambio climático. Ejemplo de ello será la propuesta para una energía competitiva, sostenible y segura³⁶, que partía del objetivo 20/20/20 para establecer las prioridades energéticas concretas. Entre las mismas destacaban el ahorro del 20 % de energía hasta 2020; el desarrollo de tecnologías innovadoras de alto rendimiento y baja intensidad de carbono; y acuerdos internacionales para promover bajas emisiones de carbono.

La apuesta por las energías renovables se fundamentaba en la consideración de que “a la hora de eliminar el carbono del sector de la energía, la manera más efectiva económicamente se consigue recurriendo a una combinación diversificada de fuentes de energía bajas en emisiones de carbono”³⁷. La Comisión dio a conocer a finales de 2011 los caminos posibles para conseguir la eliminación del carbono del sistema energético de la UE³⁸: ahorro energético, aumento del porcentaje de las energías renovables en el suministro energético, construcción de infraestructuras que favorezcan la penetración de las energías renovables, integración de los mercados de la energía en Europa, inversión en tecnologías con bajas emisiones de carbono. Así mismo, se actualizó la normativa para lograr la eficiencia energética por medio de la reducción del consumo final de energía, principalmente, en el sector público, en la industria, en los edificios, así como en la actividad de los proveedores de energía y por parte de los propios consumidores³⁹.

3.3. El Séptimo Programa sobre Medio Ambiente

En noviembre de 2013 fue aprobado el Séptimo PMA, el instrumento específico del ámbito medioambiental que debía desarrollar los objetivos que en dicha materia

36 Comisión Europea, Comunicación de 10 de noviembre de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.

37 OETTINGER, G. H. (2013), “El futuro de la energía en la Unión Europea”, Cuadernos de Energía, nº 41, p. 17.

38 Comisión Europea, Comunicación de 15 de diciembre de 2011, *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*, COM (2011) 885 final.

39 A destacar la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética (DOUE L 315, del 14 de noviembre de 2012).

establecía la Estrategia Europa 2020⁴⁰. El programa constató que ya no era posible seguir tratando al medio ambiente como algo ajeno a la economía, de modo que ésta debe ser transformada para obtener más valor con menos recursos y cambiar los modelos de consumo. Para ello, “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”⁴¹. Como se ve, el programa trata de reforzar el impulso de actuaciones integradas en diferentes políticas y sectores, entre las que la energía es uno de los ámbitos principales⁴².

El programa establece nueve objetivos prioritarios, constituyendo los tres primeros los ámbitos temáticos del mismo. El primero consiste en proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión, lo que supone reforzar la defensa de la biodiversidad, proteger los recursos forestales e impulsar un 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. Pero también supone transformar los residuos en recursos, apostando por la prevención, la reutilización y el reciclaje, es decir, por la economía circular. El tercer objetivo consiste en la protección de los ciudadanos de la UE frente a los riesgos medioambientales para la salud y el bienestar.

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. Así, se busca maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión, por medio de la mejora de la aplicación de la misma; mejorar la base de conocimientos e información de la política de medio ambiente; asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente; y reforzar la 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. Por un lado, se pretende aumentar la sostenibilidad de las ciudades; por otro, se fija la prioridad en los desafíos medioambientales y climáticos a escala mundial.

40 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 354/171 del 28 de diciembre de 2013).

41 Comisión Europea (2013), *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*, OPOCE, Luxemburgo, p. 15.

42 El Séptimo PMA partía de las diferentes iniciativas analizadas, “apostando claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético distinto, y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía, energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc.”. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2013), “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 41-42, p. 93.

En octubre de 2014, sólo diez meses después de la entrada en vigor del Séptimo PMA, el Consejo de Medio Ambiente hacía pública su consideración de reafirmar y fortalecer la dimensión medioambiental de la Estrategia Europa 2020⁴³, 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.

3.4. La energía sostenible en el contexto de la acción climática

En diciembre de 2009 tuvo lugar en Copenhague la 15ª reunión de las partes (COP 15) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), con el objetivo de lograr un acuerdo mundial para suceder al Protocolo de Kioto. Las Naciones Unidas (NNUU) asumían el objetivo de frenar en 2° C la subida del calentamiento global, por medio de la reducción de las emisiones de GEI entre un 25 % y un 40 % para 2020 con respecto a los niveles de 1990, llegando a una reducción de entre el 50 % y el 80 % para 2050. La UE acudió con su objetivo propio de reducción del 20 % de sus emisiones de GEI para 2020, así como con su oferta 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.

La Conferencia finalizó con la adopción de un acuerdo de mínimos, es decir, un acuerdo no vinculante y no adoptado oficialmente por las NNUU⁴⁴. El acuerdo mantuvo como objetivo el límite de 2° C de subida del calentamiento global para 2050, que podría rebajarse a 1,5° C en la revisión del acuerdo que podría hacerse en 2015. Aunque se admitió la necesidad de reducir en profundidad las emisiones de efecto invernadero, no estableció un límite concreto de emisiones a los países.

Visto que en Copenhague no se lograba el objetivo previsto, la Comisión, a la par que presentaba la Estrategia Europa 2020, hacía pública una estrategia para impulsar los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático⁴⁵. La misma consistía en que la UE ejerza la presión necesaria para lograr un acuerdo internacional sólido

43 Consejo de la UE (2014), *Dimensión ecológica del Semestre Europeo y la Estrategia Europa 2020 – Revisión intermedia*, Documento 14200/14, 21/10/2014.

44 Naciones Unidas, “Decisión 2/CP.15 – Acuerdo de Copenhague”, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones* (FCCC/CP/2009/11/Add.1), de 30 de marzo de 2010, pp. 4-11.

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

y jurídicamente vinculante que conlleve la participación de todos los países en una auténtica acción por el clima. 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 UE adoptó 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 nacionales⁴⁶.

Dicho punto de vista se apreciaba en la propia producción normativa europea, que impulsaba las energías renovables tanto como vía para asegurar el suministro energético como para luchar contra el cambio climático. En efecto, en enero de 2008 la Comisión publicó un paquete de medidas sobre la protección del clima y la energía, que dio lugar a relevantes actos legislativos aprobados por el PE y el Consejo⁴⁷. 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”⁴⁸.

Tras el fracaso de Copenhague, la UE iba a tratar de recuperar el liderazgo en las negociaciones climáticas con dicha nueva visión. Resultado de esta estrategia fue la concreción en la COP 18 celebrada en diciembre de 2012 en Doha (Qatar) de un segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kioto. El conocido como Kioto II, entró en vigor en enero de 2013 y estará vigente hasta el 31 de enero de 2020⁴⁹. No obstante, tras la retirada del Protocolo de Japón, Canadá y Nueva Zelanda, únicamente quedaban obligados la UE, Australia, Noruega, Islandia, Croacia, Kazajistán, Liechtenstein y Mónaco, países que en conjunto sólo suponen el 15 % de las emisiones mundiales.

46 ISBELL, P. y STEINBERG, F. (2010), “Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 2010, nº 76, p. 3.

47 El conocido como “Paquete energía y clima” estaba compuesto por los siguientes actos legislativos aprobados por el PE y el Consejo el 23 de abril de 2009 (todos en *DOCE* L 140, de 5 de junio de 2009): Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; Directiva 2009/29/CE, por la que se perfecciona el comercio de derechos de emisión de GEI; Directiva 2009/31/CE, sobre el almacenamiento geológico del dióxido de carbono; Decisión 406/2009/CE sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de GEI hasta 2020.

48 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 32, p. 39.

49 Naciones Unidas, “Decisión 1/CMP.18 – Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha)”, *Informe de la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su octavo período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su octavo período de sesiones* (FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1), de 28 de febrero de 2013, pp. 2-14.

Tabla 2. *Kioto II: reducción de emisiones para 2020 con respecto a 1990*

País	Objetivo
Ucrania	- 24 %
Mónaco	- 22 %
UE-28, Islandia	- 20 %
Noruega, Liechtenstein	- 16 %
Suiza	- 15,8 %
Bielorrusia	- 12 %
Kazajstán	- 5 %
Australia (el año de referencia es 2000)	- 0,5 %

Fuente: Anexo B del Protocolo de Kioto, tras la Enmienda de Doha⁵⁰.

3.5. El Marco clima y energía para 2030

Mostrando una vez más la apuesta europea por el recurso a la política energética como herramienta eficaz en la lucha contra el cambio climático y contribuir así a la defensa del medio ambiente, en enero de 2014 la Comisión presentó una propuesta para un nuevo marco para las políticas de clima y energía de cara a 2030⁵¹. En la misma se recogían además los logros parciales del objetivo 20/20/20 y la Comisión expresaba que la determinación de objetivos específicos para 2030 podría facilitar avanzar en su cumplimiento, si bien ya estaba bien encaminado.

En efecto, con respecto a 1990, la UE redujo en 2012 las emisiones de GEI el 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 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 Comisión también

50 Naciones Unidas, “Decisión 1/CMP.18 – Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha)”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su octavo período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su octavo período de sesiones* (FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1), 28 de febrero de 2013.

51 Comisión Europea, Comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

puso de relieve, poco después, que ante la constatación de la posibilidad de lograr un ahorro energético para 2020 del 20 %, procedía “mantener la dinámica actual de ahorro de energía y proponer un objetivo ambicioso en materia de eficiencia energética del 30 %”⁵².

El Consejo Europeo aprobó el “Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030” en octubre de 2014⁵³, en el que adoptó los objetivos propuestos por la Comisión. En primer lugar, se fijó como objetivo vinculante para la UE, la reducción de las emisiones de GEI por lo menos en el 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990. En segundo lugar, también como objetivo vinculante, se estableció que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE en 2030 sea como mínimo del 27 %. En ambos casos, los Estados miembros pueden fijar objetivos nacionales más elevados. En tercer lugar, se fijó a escala de la UE un objetivo indicativo de mejora de la eficiencia energética al menos en el 27 % en 2030, que se revisaría antes de 2020 para su posible aumento al 30 %. Además, el Consejo Europeo calificó de capital importancia la realización de un mercado interior de la energía completamente conectado y estableció también como objetivo una interconexión eléctrica del 15 % entre los países de la UE.

Como se ve, el objetivo 20/20/20 pasó a ser objetivo 40/27/27 para 2030 y fue considerado ambicioso desde la propia UE, si bien el PE se había mostrado a favor de aumentar los objetivos específicos⁵⁴. No obstante, visto el grado de cumplimiento del objetivo 20/20/20 para 2020 al que nos hemos referido arriba, no parece que se tratase de fines particularmente exigentes ni que requiriesen de esfuerzos adicionales con 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”⁵⁵.

52 Comisión Europea, Comunicación 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, 17.

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

54 En efecto, aunque el PE compartía el objetivo vinculante de reducción de las emisiones de GEI en un 40 %, pedía aumentar el objetivo de eficiencia energética también al 40 % para 2030, así como que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE en 2030 sea del 30 %. Parlamento Europeo, Resolución de 5 de febrero de 2014, sobre un marco para las políticas de clima y energía en 2030 (2013/2135(INI)) (*DOUE* C 93, de 24 de marzo de 2017), p. 87.

55 ARANZADI, C. (2015), “UE 2030: objetivo clima y energía”, *Política Exterior*, vol. 29, nº 163, p. 46. Se ha criticado, además, la excesiva capacidad de influencia que pudieron haber tenido las asociaciones industriales y las empresas del sector eléctrico, especialmente durante el período de consulta y reflexión previo 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 tiempos. Se afirma así que “se ha impuesto la idea de la necesidad de sacrificar los objetivos climáticos con el fin de impulsar la competitividad industrial”. MORENO REGAÑA, A. (2016), “Hegemonía y capital transnacional en la Unión Europea. El marco para el clima y la energía”, *Relaciones Internacionales*, nº 31, p. 107.

Por otro lado, siendo la UE una economía que depende en buena medida de la importación de energía, la Comisión hizo pública en mayo de 2014 la Estrategia Europea de la Seguridad Energética⁵⁶, con el fin de avanzar en diversas áreas para contrarrestar la vulnerabilidad de abastecimiento. Esta estrategia nació vinculada al Marco clima y energía para 2030 pues “la seguridad energética de la Unión es inseparable de la necesidad de avanzar hacia una economía competitiva de bajo carbono que reduzca el uso de combustibles fósiles importados”. Para lograrlo, la estrategia pretende mantener e impulsar la tendencia ya existente, referida al hecho de que “la UE es el único gran actor económico que produce el 50 % de su electricidad sin emisiones de GEI”⁵⁷. Entre las medidas a adoptar para asegurar el abastecimiento energético se encuentran varias que al mismo tiempo favorecen la sostenibilidad, como moderar la demanda de energía e impulsar la creación de un mercado interior de la energía plenamente operativo, centrado en la energía sostenible y la eficiencia energética.

4. DEL PRESENTE AL FUTURO INMEDIATO: LAS ESTRATEGIAS Y ACCIONES EUROPEAS RECIENTES PARA HACER FRENTE A LOS RETOS QUE SUPONE EL DESARROLLO SOSTENIBLE

4.1. La Unión de la Energía y la transición energética

La UE lanzó en 2015 la estrategia para la Unión de la Energía, a partir de la propuesta presentada por la Comisión en febrero⁵⁸. El objetivo de la misma, “centrada en una política climática ambiciosa, es ofrecer (...) una energía segura, sostenible, competitiva y asequible”, para lo que se desarrollan acciones en cinco dimensiones: seguridad energética, un mercado europeo de la energía plenamente integrado, la eficiencia energética, la descarbonización de la economía, y la investigación y la innovación en el ámbito energético.

Se trata de cinco dimensiones interrelacionadas, lo que se aprecia claramente en lo referido a la seguridad energética, pues como factores clave de la misma se citan “la realización del mercado interior de la energía y un consumo de energía más eficiente”.

⁵⁶ Comisión Europea, Comunicación de 28 de mayo de 2014, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, COM (2014) 330 final.

⁵⁷ Debe subrayarse que la propia Comisión especifica que dicho porcentaje surge de la suma del 23 % de energías renovables y el 27 % de energía nuclear.

⁵⁸ Comisión Europea, Comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM(2015) 80 final. El Consejo Europeo adoptó el compromiso correspondiente en marzo. Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2015 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 11/15.

Del mismo modo, la necesaria diversificación de fuentes de energía y proveedores, además de ser crucial para garantizar un suministro energético seguro y unos precios asequibles y competitivos, impulsa a apostar por las energías renovables, necesarias para la descarbonización de la economía.

La dimensión referida a la eficiencia energética se plantea como contribución a la moderación de la demanda de energía. A este respecto, el Marco clima y energía para 2030 quedaba también integrado en la estrategia para la Unión de la Energía, al asumirse plenamente el mencionado objetivo 40/27/27, así como la posible ampliación del objetivo de eficiencia energética al 30 % antes de 2020⁵⁹. Se subraya la importancia de incrementar la eficiencia energética en dos sectores específicos como son la construcción y el transporte, lo que de nuevo nos pone de relieve la interrelación de las dimensiones, pues el objetivo citado supone impulsar al mismo tiempo la descarbonización, especialmente del transporte, apostando por las energías renovables y el desarrollo de combustibles alternativos.

Otro ejemplo de la interrelación comentada lo encontramos en la cuarta dimensión, referida a la descarbonización de la economía, que está íntimamente ligada con la acción climática, principalmente por medio de la reducción de emisiones de GEI y la apuesta por las energías renovables. De nuevo, la conexión con el Marco energía y clima para 2030 y el objetivo 40/27/27, a lo que se añade el hecho de que la mira estaba puesta en la COP 21 que tendría lugar en París, cuyo objetivo era lograr un acuerdo global jurídicamente vinculante para la reducción de emisiones.

Resulta llamativo, al margen de que desde la UE se siga apostando por la energía nuclear para la descarbonización (por cuanto energía no emisora de GEI), que la Comisión incluya como opción para reducir la dependencia energética de Europa la producción de petróleo y gas de fuentes no convencionales. Al menos, se agradece que sólo se vea como “una alternativa posible, siempre que se tengan debidamente en cuenta los problemas de aceptación pública y de impacto ambiental”⁶⁰. Es evidente que la apuesta más segura para la UE, tanto económica como energética, sigue siendo un proceso de transición que posibilite un sistema más eficiente y una mayor proporción de energías renovables, y parece que la Unión de la Energía se encamina hacia ese fin. No obstante, debe tenerse presente que “las soluciones tecnológicas de baja intensidad en carbono a costes razonables son determinantes en la aminoración de riesgos colectivos y en la construcción de alternativas a estrategias de explotación de hidrocarburos no convencionales”⁶¹.

59 La Unión de la Energía no sólo toma en consideración los objetivos previstos para 2030, sino también la hoja de ruta 2050. “Es en el marco de estos objetivos que ha de entenderse la unión energética”. FABRA PORTELA, N. (2018), “La Unión Energética: instrumento para la transición energética en Europa”, *Información Comercial Española ICE*, nº 902, p. 66.

60 Comisión Europea, *Estrategia Marco...* COM (2015) 80, *op. cit.*, pp.5-6.

61 RIBERA, T., SPENCER, T., SARTOR, O. y MATHIEU, M. (2014), “La Unión Europea y la revolución americana de los no convencionales”, *Economía Exterior*, nº 68, p. 39.

En tan solo dos años, la Comisión publicó tres informes sobre el estado de la Unión de la Energía⁶². En el tercero de ellos, de finales de 2017, se determinó que la Unión de la Energía debía ser una realidad para 2019 vistos los avances habidos en el conjunto de la UE. Entre los mismos se citaban la cuota lograda en 2015 del 16,7 % de consumo de energía proveniente de fuentes renovables, la reducción de emisiones de GEI por debajo del 80 % en 2016 con respecto a los niveles de 1990, o la disminución constante de la demanda de la energía (la UE consumió un 2,5 % menos de energía primaria que en 1990, cuando en dicho período el PIB había crecido el 53 %).

4.2. El desarrollo del Acuerdo de París

Tanto el Marco clima y energía para 2030 como la estrategia para la Unión de la Energía determinaron la propuesta que la UE llevaría a la COP 21, que 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”⁶³, un instrumento jurídicamente vinculante y universal.

Entre sus contenidos, destaca el compromiso para reducir las emisiones de GEI con el fin de mantener el aumento de la temperatura media anual por debajo de 2° C con respecto a los niveles preindustriales, e incluso a realizar esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5° C. Todos los firmantes del acuerdo deben presentar planes de mitigación de sus emisiones (a diferencia del Protocolo de Kioto, en el que sólo los países desarrollados estaban obligados a reducir sus emisiones), si bien cada país fija la meta de reducción de emisiones que considere oportuna para lograr el objetivo global de mantenimiento del aumento de la temperatura. Por lo tanto, las obligaciones se aplican a todos los países firmantes del acuerdo, “pero su ritmo y grado de implementación se enmarca en el contexto del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”⁶⁴.

Especialmente positivo se consideró que países que hasta ese momento se mostraban reacios en esta cuestión, como EEUU o Rusia y últimamente Canadá o Japón, firmasen

62 Comisión Europea, Comunicación de 18 de noviembre de 2015, *Estado de la Unión de la Energía 2015*, COM (2015) 572 final; Comunicación de 1 de febrero de 2017, *Second Report on the State of the Energy Union*, COM (2017) 53 final; Comunicación de 23 de noviembre de 2017, *Third Report on the State of the Energy Union*, COM (2017) 688 final.

63 Naciones Unidas, “Decisión 1/CP.21 – Aprobación del Acuerdo de París”, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones* (FCCC/CP/2015/10/Add.1), de 29 de enero de 2016.

64 PÉREZ DE LAS HERAS, B. (2017), “La Unión Europea y el Acuerdo de París: liderando la acción global contra el cambio climático”, *Unión Europea Aranzadi*, nº 11, p. 50.

el acuerdo. En cierta manera, las negociaciones y el resultado de París consolidaron una tendencia que refleja “la construcción de una nueva idea de la arquitectura climática mundial”, en la que cabe destacar “el paso a un liderazgo triangular –Unión Europea, Estados Unidos, BASIC–” (Brasil, Sudáfrica, India y China)⁶⁵.

Desde la UE, la Comisión alababa el acuerdo y destacaba que “es el primer acuerdo multilateral en materia de cambio climático que cubre la casi totalidad de las emisiones mundiales”⁶⁶. Evidentemente, es positivo que todos los países hayan consensuado y aceptado como vinculante el compromiso de limitar a 1,5° C el aumento de la temperatura para 2100, 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. En este sentido, el acuerdo “ha resultado ser un punto de inflexión en el régimen internacional de cambio climático ya que establece obligaciones de reducción tanto para los países desarrollados como países en desarrollo”⁶⁷. La Comisión subrayaba además el impulso que el Acuerdo de París supone para la transición hacia una economía hipocarbónica y circular en el seno de las medidas propuestas para desarrollar dicha transición y que complementaban la Unión de la Energía⁶⁸.

El Acuerdo de París entró en vigor en noviembre de 2016, una vez que fue ratificado por más de 55 países que suman más del 55 % de las emisiones globales de GEI. La UE lo había ratificado en octubre, posibilitando su entrada en vigor, al tiempo que presentaba las propuestas que llevaría a la COP 22, a celebrar en Marrakech⁶⁹ y anunciaba que cumpliría su objetivo para 2020 (Kioto II), pues los niveles de emisión de GEI ya confirmaban una reducción mayor del 20 % con respecto a los de 1990 y reiteraba su compromiso de continuar la aplicación de sus políticas climáticas.

65 BUENO RUBIAL, M. P. (2016), “El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?”, *Relaciones Internacionales*, nº 33, pp. 90-92.

66 Comisión Europea, Comunicación 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, p. 2.

67 DEMARES, M. (2016), “La importancia de la gobernanza climática global y de la vigésimo primera Conferencia de las Partes en la lucha contra el Cambio Climático”, *Observatorio Medioambiental*, vol. 19, p. 68.

68 Comisión Europea, Comunicación de 20 de julio de 2016, *Acelerar la transición de Europa hacia una economía hipocarbónica*, COM (2016) 500 final.

69 Consejo de la Unión Europea, Documento de 30 de septiembre de 2016, *Preparativos de las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que se celebrarán en Marrakech – Conclusiones del Consejo*, Documento 12807/16.

Tabla 3. Reducción de emisiones de GEI en la UE con respecto a 1990

	1995	2000	2005	2010	Objetivo Kioto 2012	2012	2015	Objetivo Kioto II 2020
UE	5,9 %	7,9 %	6,3 %	14,1 %	8 %	18,9 %	21,9 %	20 %

Fuente: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>

Ante la postura del Gobierno de EEUU presidido por Donald Trump de abandonar el Acuerdo de París, los representantes de todos los países aprobaron una declaración de apoyo a dicho acuerdo⁷⁰. La comunidad internacional volvió a lanzar un mensaje de unidad, al reafirmar “de manera unánime la voluntad de defender el mencionado acuerdo, afirmando que la lucha contra el cambio climático es ya irreversible”⁷¹. Los países se han percatado del agotamiento de un modelo económico intensivo en emisiones de GEI que conlleva perjudiciales consecuencias socioeconómicas y ambientales, al tiempo que aprecian las bondades de los compromisos climáticos⁷².

La unidad se mantuvo en la COP 23 celebrada en Bonn, donde se apoyó sin fisuras nuevamente el Acuerdo de París y los objetivos en él establecidos⁷³. La COP 24 que tuvo lugar en Katowice (Polonia) adoptó el plan de trabajo para aplicar el Acuerdo⁷⁴. Sin embargo, no hubo unanimidad sobre cómo actuar ante la constatación de un nuevo aumento de las emisiones de GEI⁷⁵. La UE, arrastrando a China y a la mayoría de los países, defendió tomar como base científica para actuar el informe que el IPCC

70 Naciones Unidas, *Marrakech action proclamation for our climate and sustainable development*, publicado el 18 de noviembre de 2016 en la página web de la CMNUCC. Recuperado de <http://unfccc.int/>

71 OLABE EGAÑA, A. (2017), “Cambio climático en tiempos de incertidumbre”, *Política Exterior*, vol. 31, nº 175, p. 116.

72 ESCRIBANO FRANCÉS, G. y LÁZARO TOUZA, L. (2017), “Energía y clima en 2017: volatilidad contenida, implementación climática e incertidumbre política”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 31, p. 7.

73 Naciones Unidas, *Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement* (FCCC/CP/2017/10/L.13), de 18 de noviembre de 2017.

74 Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 24º periodo de sesiones, celebrado en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018 – Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes* (FCCC/CP/2018/10/Add.1), de 19 de marzo de 2019.

75 Si bien entre 2014 y 2016, las emisiones mundiales de GEI se estancaron mientras el PIB mundial crecía, en 2017 volvieron a crecer un 1,6 % y se preveía un aumento en 2018 del 2,7 %. El 60 % de las emisiones están en manos de cuatro potencias, para tres de las cuales se preveían nuevos aumentos de emisiones: China, el 4,7 %; EEUU, el 2,5 %; y la India, el 6,3 %. Por el contrario, para la UE se preveía una reducción del 0,7 %. BRUHWILER, L. et al (2018), “Overview of the global carbon cycle”, en CAVALLARO, N. et al (ed.), *Second State of the Carbon Cycle Report (SOCCR2): A Sustained Assessment Report*, U.S. Global Change Research Program, Washington, p. 43.

había presentado previamente⁷⁶, en el que se insta a frenar con urgencia el aumento de la temperatura en 1,5 °C, mientras que países como EEUU, Rusia y Arabia Saudí se mostraron incrédulos ante dicho documento.

4.3. La estrategia de economía circular

Aunque han sido varias las propuestas europeas relativas a la economía circular⁷⁷, fue la Estrategia Europa 2020 la que marcó el camino para lograr la eficiencia en el uso de los recursos. A partir de la misma, la Comisión adoptó en 2011 dos documentos que establecieron la hoja de ruta al respecto, vinculando la utilización más eficiente de los recursos al logro de los objetivos en materia climática⁷⁸. En ambos se preveía para 2050 una Europa que crecerá gestionando de forma sostenible sus recursos (materias primas, energía, agua, tierra, aire y suelo), al tiempo que habrá reducido sus emisiones en un 80 %. Como se ve, la hoja de ruta refuerza la idea de que el logro del desarrollo sostenible requiere actuar en diferentes planos, de manera que “en la transición hacia una economía hipocarbónica, la adopción de medidas dirigidas a reducir los niveles de emisión de GEI e incrementar la eficiencia energética constituyen un complemento clave de una economía circular y de los nuevos patrones de producción y consumo más sostenibles”⁷⁹.

Como ya se visto, el séptimo PMA estableció entre sus objetivos la conversión de la UE en una economía eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva. Para ello, se apuesta por la conversión de los residuos en nuevos recursos aprovechables gracias al reciclaje, a la reducción del depósito de los materiales reciclables o recuperables en vertederos y al desarrollo de los mercados de materias primas secundarias. Ello requiere una estrategia por parte de la UE que compagine “su firme compromiso con los principios de sostenibilidad ambiental” con “un nuevo impulso a la competitividad de las empresas a través de un cambio de modelo productivo”⁸⁰.

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

77 Cabe mencionar las siguientes: el Libro Verde sobre la política de productos integrada, COM (2001) 68, de 7/2/2001; el Plan de Acción sobre Producción y Consumo Sostenibles, COM (2008) 397, de 16/7/2008; la Iniciativa de las Materias Primas, COM (2008) 699, de 4/11/2008. HANNEQUART, J-P. (2016), “Evolución de la política europea de economía circular”, *Ambienta*, nº 117, pp. 2-7.

78 Comisión Europea, Comunicación de 8 de marzo de 2011, *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*, COM (2011) 112 final; y Comunicación de 20 de septiembre de 2011, *Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, COM (2011) 571 final.

79 PÉREZ DE LAS HERAS, B. (2016), “La gestión eficiente de recursos en la Unión Europea: alcance e impacto de la normativa europea para una economía más sostenible y circular”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 55, p. 788.

80 CALLEJA CRESPO, D. (2015), “La Economía Circular, una oportunidad estratégica para Europa”, *Cuadernos de Energía*, nº 46, p. 33.

Con ese propósito, en diciembre de 2015 se presentaba el plan de acción europeo para poner en marcha un modelo económico circular, considerado como “una contribución esencial a los esfuerzos de la UE encaminados a lograr una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”⁸¹. El plan contenía 54 medidas a adoptar en diferentes ámbitos. Se trata de acciones “con perspectiva a largo plazo, dirigidas a abordar todas las fases del ciclo de vida de un producto: desde la producción, pasando por el consumo, la gestión de los residuos y el mercado de materias primas secundarias”⁸². Así, entre las medidas clave adoptadas, figuraban las que persiguen los siguientes objetivos: diseño ecológico para promover la reparabilidad, durabilidad, reciclabilidad y eficiencia energética de los productos; reducir a la mitad el desperdicio de alimentos para 2030; reducir los desechos marinos; normas de calidad sobre las materias primas secundarias; lucha contra la obsolescencia programada; reutilización del agua; impulsar la reciclabilidad y la biodegradabilidad de los plásticos.

En enero de 2017 la Comisión lanzaba una estrategia sobre los procesos de transformación de residuos en energía⁸³. El objetivo era fortalecer el plan de acción para la economía circular mediante el logro de recuperación de energía a partir de los residuos, lo que favorecerá la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía y del Acuerdo de París. Un año después se lanzaba otra estrategia dentro del plan para la economía circular, en este caso referida al plástico, encaminada a transformar el modo en que se diseñan, producen, utilizan y reciclan los plásticos y productos plásticos⁸⁴. La misma prevé que para 2030 todos los envases de plástico sean reciclables y se subraya la necesidad de adoptar medidas específicas para reducir el impacto de los plásticos de un solo uso, particularmente en los mares y océanos.

El plan de acción para la economía circular contenía también varias propuestas legislativas que fueron adoptadas en mayo de 2018. Se trata de la Directiva (UE) 2018/851 sobre residuos (que modifica la Directiva 2008/98/CE), la Directiva (UE) 2018/850 relativa al vertido de residuos (que modifica la Directiva 1999/31/CE), la Directiva (UE) 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases (que modifica la Directiva 94/62/CE) y la Directiva (UE) 2018/849 relativa a los vehículos al final de su

81 Comisión Europea, Comunicación de 2 de diciembre de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final, p. 2.

82 GARCÍA GARCÍA, S. (2018), “Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 71, p. 313.

83 Comisión Europea, Comunicación de 26 de enero de 2017, *El papel de la transformación de los residuos en energía*, COM (2017) 34 final.

84 Comisión Europea, Comunicación de 16 de enero de 2018, *Una estrategia europea para el plástico en una economía circular*: COM (2018) 28 final

vida útil, a las pilas y a sus residuos, y a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (que modifica las Directivas 2000/53/CE, 2006/66/CE y 2012/19/UE)⁸⁵.

Los actos legislativos concretaban los plazos para la consecución de los objetivos recogidos en el plan para la economía circular⁸⁶. Se establecieron, así, los siguientes objetivos de reciclado para los residuos municipales: 55 % para 2015, 60 % para 2030 y 65 % para 2035. En lo que se refiere al reciclado de los residuos de envases, se estableció como objetivo el 65 % para 2025 y el 75 % para 2030 y se fijaron objetivos diferenciados en función del material de los envases. Se estableció también la adopción de normas para reforzar la recogida selectiva e impulsar la calidad de las materias primas secundarias, lo que facilitará la supresión gradual de los vertederos y lograr el objetivo de reducir al 10 % la cantidad de residuos municipales para 2035.

El paquete “economía circular” se completaría en junio de 2019 con otros dos actos legislativos. Por un lado, la Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente⁸⁷. Por otro lado, el Reglamento (UE) 2009/1009 sobre la puesta a disposición en el mercado de productos fertilizantes⁸⁸.

Como se ve, la economía circular tiene como base fundamental la eficiencia en el uso de los recursos naturales, por lo que el avance hacia la misma lo es también hacia el logro del objetivo de desarrollo sostenible.

4.4. El Paquete legislativo Energía Limpia

A finales de 2016, la Comisión presentó “el más ambicioso conjunto de propuestas en materia de energía limpia y transición a la economía hipocarbónica”⁸⁹. El conocido como *Paquete energía limpia* contiene una serie de medidas en materia de energías

85 Todos los actos fueron aprobados conjuntamente por el PE y el Consejo el 30 de mayo de 2018 (DOUE L 150, de 14 de junio de 2018).

86 Comisión Europea, Comunicado de prensa de 22 de mayo de 2018, *Economía Circular: Nuevas normas que situarán a la UE a la cabeza mundial de la gestión de residuos y el reciclado*, IP/18/3846.

87 La Directiva se dirige a los plásticos de un solo uso, a los plásticos oxodegradables y a las artes de pesca que contengan plástico, con un triple objetivo consistente en prevenir y reducir su impacto en el entorno (especialmente, en el medio marino) y fomentar un sistema de economía circular para los mismos. Fue aprobada conjuntamente por el PE y el Consejo el 5 de junio de 2019 (DOUE L 155, de 12 de junio de 2019).

88 Este reglamento establece el marco regulador que permite producir fertilizantes a partir de biorresiduos reciclados y otras materias primas secundarias. El Reglamento (UE) 2009/1009 modifica los Reglamentos (CE) 1069/2009 y (CE) 1107/2009 y deroga el reglamento (CE) 2003/2003. Fue adoptado conjuntamente por el PE y el Consejo el 6 de junio de 2019 (DOUE L 170, de 25 de junio de 2019).

89 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2017), “Unión Europea: inicio del debate sobre la transición energética”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (2017) (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, CIEMAT, Madrid, p. 59.

renovables que incluye también el aumento de la eficiencia energética⁹⁰. Preveía la elaboración de varios actos legislativos entre los que destacan el Reglamento sobre la Gobernanza de la Energía, la Directiva sobre Energías Renovables y la Directiva de Eficiencia Energética⁹¹. Los objetivos de las medidas consisten en anteponer la eficiencia energética, lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores (en materia de precios).

La idea de anteponer la eficiencia energética significa admitir que la energía más barata y limpia es la que no necesita ser producida o utilizada. Para ello se revisó el objetivo de eficiencia energética de la UE para 2030 subiéndolo del 27 % al 30 % (tal y como se preveía en el Marco clima y energía), posibilitando así alcanzar los objetivos en materia de reducción de emisiones de GEI. Esta decisión sigue mostrando “la visibilidad e importancia que la UE le ha dado a la transición energética (...) y en el marco de ésta, al factor eficiencia energética”, al considerarla “como el primer combustible” y promoverla “como la principal fuente de energía latente en el seno de la UE”⁹².

El objetivo de convertir a la UE en líder mundial en materia de energías renovables se quiere materializar en 2030, logrando que la electricidad renovable represente la mitad de la combinación de producción eléctrica de la UE⁹³. Este objetivo se engloba en el previsto en el Marco energía y clima para 2030 de llegar al menos al 27 % de cuota de energías renovables consumidas en la UE para dicho año. El mantenimiento de este porcentaje, frente al aumento del referido a la eficiencia energética, fue criticado por considerarlo insuficiente para reducir la dependencia energética europea y porque su aumento, también al 30 %, hubiese sido mejor para la competitividad⁹⁴.

En febrero de 2017 la Comisión presentó un informe sobre la situación de las energías renovables en la UE⁹⁵. Destacaba positivamente el importante papel que las mismas

90 Comisión Europea, Comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.

91 “El conjunto legislativo propuesto cubre el 90 % de las medidas propuestas en la Estrategia Marco para la Unión de la Energía presentada en 2015”. LÓPEZ-NICOLÁS BAZA, A. (2018), “El liderazgo de la Unión Europea en Energías Renovables: el paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea”, *Cuadernos de Energía*, nº 55, p. 22.

92 HERRERO, R. (2016), “La seguridad energética y la estrategia global de seguridad de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, nº 42, p. 90 y pp. 94-95.

93 En lo que respecta a la energía eólica, la UE ya era líder en el momento de presentar la comunicación. También la energía solar fotovoltaica es un sector puntero en Europa pero se reconoce la necesidad de aumentar su capacidad de fabricación. En cuanto a la biomasa sólida para producir calor y electricidad, es considerado un sector respetuoso con el clima pero, al objeto de limitar presiones adicionales sobre los bosques, se reclama una gestión sostenible de los mismos y buscar sinergias con la economía circular.

94 Fundación Energías Renovables, ed. (2017), *Directiva Europea sobre Energías Renovables. Desafíos y oportunidades*, FER, Madrid, p. 5. Recuperado de www.fundacionrenovables.org

95 Comisión Europa, Documento de 1 de febrero de 2017, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2017) 57 final.

desempeñan ya en la seguridad energética, no en vano la cuota de las fuentes de energías renovables había alcanzado en 2014 el 16 % del consumo final bruto de energía. La estimación para 2015 era del 16,4 % —que finalmente fue del 16,7 %, tal y como ya se ha dicho arriba⁹⁶— pero se subrayaba la necesidad de intensificar los esfuerzos para mantener la tendencia y cumplir con el objetivo previsto para 2030 de una cuota del 27 %.

En diciembre de 2018 finalizaba el procedimiento legislativo ordinario con la adopción de los tres actos principales del *Paquete energía limpia*: el Reglamento (UE) 2018/1998 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, la Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables, y la Directiva (UE) 2018/2002 relativa a la eficiencia energética⁹⁷. Los tres actos mantienen la regulación propuesta por la Comisión con los positivos cambios fruto de las propuestas del PE acordadas con el Consejo, consistentes en los aumentos de los porcentajes de energía renovable y eficiencia energética, que han hecho evolucionar el objetivo 40/27/27 para 2030 a objetivo 40/32/32,5.

La Directiva 2018/2001, conocida como Directiva *sobre energías renovables*, es la cuarta en esta materia y sustituye a la varias veces modificada Directiva 2009/28⁹⁸. El texto de la Directiva “fija un objetivo vinculante para la UE en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía en 2030” (art. 1). Especifica que por dichas fuentes de energía se entenderá las “renovables no fósiles, es decir, energía eólica, energía solar (solar térmica y solar fotovoltaica) y energía geotérmica, calor ambiente, mareomotriz, undimotriz y otros tipos de energía oceánica, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás” (art. 2).

El mayor cambio se encuentra en el aumento de la cuota de energía procedente de fuentes renovables a alcanzar en el consumo final bruto de energía de la UE en 2030, que pasa del 20 % al 32 % (por encima del 27 % inicial). Se trata, además, de un objetivo que podría revisarse al alza en 2023, en función de la reducción de costes en la producción de energía renovable, los compromisos internacionales de la UE para la descarbonización, o en el caso de una disminución significativa del consumo de energía en la UE. Por su parte, los Estados miembros deben establecer su contribución a la consecución de dicho objetivo como parte de sus planes nacionales de energía y clima (de conformidad con el proceso de gobernanza establecido en el Reglamento 2018/1998), si bien, a fin de asegurar los resultados obtenidos con la anterior Directiva se establece que los objetivos

96 Comisión Europea, *Third Report...* COM (2017) 688 final, *op. cit.*, p. 3.

97 Todos los actos fueron aprobados conjuntamente por el PE y el Consejo el 11 de diciembre de 2018 (DOUE L 328, de 21 de diciembre de 2018).

98 Precisamente, en aras de proteger la seguridad jurídica tras tantos cambios, “se ha optado por elaborar esta que refunde y articula todas las novedades. Estamos ante la Directiva sobre renovables más larga y ambiciosa elaborada hasta la fecha”. GARCÍA GARCÍA, S. (2019a), “Legislación al día. Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 87, p. 141.

nacionales fijados para 2020 serán el mínimo que los Estados podrán fijar como sus contribuciones para 2030.

El Reglamento 2018/1998 establece un mecanismo de gobernanza con el objeto de aplicar estrategias y medidas para cumplir con los objetivos de la Unión de la Energía y los compromisos de la UE en materia de emisiones de GEI derivados del Acuerdo de París y del marco energía y clima para 2030. La norma determina las características que deberán tener los planes nacionales integrados de energía y clima que los Estados miembros deberán aprobar cada diez años, debiendo abarcar el primero el período de 2021 a 2030⁹⁹. Además, se estableció el calendario para el logro del 32 % de energías renovables para 2030, de manera que la UE deberá haber alcanzado el 18 % del objetivo en 2022, el 43 % en 2025 y el 65 % en 2027¹⁰⁰.

Por su parte, la Directiva 2018/2002 modifica y revisa la previamente vigente (Directiva 2012/27/UE), norma que ya presentaba la eficiencia energética como el medio más valioso para superar los retos más importantes en materia de energía y medio ambiente, a saber, la dependencia energética, la escasez de recursos energéticos y el cambio climático¹⁰¹. La nueva Directiva establece las normas destinadas a eliminar las barreras en el mercado de la energía que obstaculizan la eficiencia en el abastecimiento y el consumo, a fin de garantizar el aumento de la eficiencia energética del 20 % para 2020 y de al menos el 32,5 % para 2030, y prevé mejoras posteriores de eficiencia energética. Hasta 2030, los Estados miembros deben aplicar medidas para reducir su consumo anual de energía en una media del 4,4 %.

Además de los tres actos comentados, forma parte del *Paquete energía y clima* la Directiva (UE) 2018/844 relativa a la eficiencia energética de los edificios¹⁰², que había sido adoptada con anterioridad, precisamente, junto con el paquete legislativo para la economía circular. Teniendo presente que los edificios consumen el 40 % de la energía y suponen el 36 % de las emisiones de CO₂ de la UE, la Directiva trata de actuar sobre el sector de la construcción para incrementar la eficiencia energética. Entre los objetivos determinados destaca la

99 Como se ve, si bien los Estados miembros necesitan flexibilidad para elegir las políticas más idóneas para su combinación y preferencias energéticas, la normativa europea determina que “esa flexibilidad debe ser compatible con una mayor integración del mercado, una mayor competencia, la consecución de los objetivos climáticos y energéticos y la transición progresiva a una economía hipocarbónica sostenible”. GARCÍA GARCÍA, S. (2019b), “Legislación al día. Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 88, p. 55.

100 Consejo de la UE, Comunicado de prensa del 29 de junio de 2018, *Gobernanza de la Unión de la Energía: el Consejo confirma el acuerdo alcanzado con el Parlamento Europeo*, 424/18

101 GARCÍA GARCÍA, S. (2019c), “Legislación al día. Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 88, p. 57.

102 Aprobada conjuntamente por el PE y el Consejo el 30 de mayo de 2018 y que modifica las Directivas 2010/31/UE y 2012/27/UE (DOUE L 156, de 19 de junio de 2018).

creación de edificios inteligentes que ayuden a mitigar la pobreza energética y, en concreto, la planificación de un parque inmobiliario de emisiones bajas o nulas en la UE para 2050.

Finalmente, otros cuatro actos adoptados posteriormente conforman el conjunto del *Paquete energía y clima*: el Reglamento (UE) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad, la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la UE para la Cooperación de los Reguladores de la Energía¹⁰³. Se trata de medidas que favorecerán la adaptación del mercado europeo de la electricidad a los retos planteados por la transición hacia una energía limpia.

El Reglamento 2019/943 establece los principios fundamentales para el correcto funcionamiento del mercado europeo de la electricidad, que la Directiva 2019/944 desarrolla por medio de normas comunes y la ayuda de los otros dos actos más específicos. De este modo, se impulsará la libre circulación de la electricidad por todo el mercado energético de la UE, una mayor flexibilidad para integrar en la red eléctrica una proporción cada vez mayor de energías renovables, la descarbonización del sistema energético de la UE, un nuevo límite de emisiones para las centrales eléctricas y una mayor protección frente a crisis energéticas y cortes de abastecimiento.

4.5. Una Europa climáticamente neutra para 2050

Una vez que fueron aprobados la mayoría de los actos legislativos del paquete de medidas para el periodo hasta 2030 y teniendo en cuenta los preocupantes datos de emisiones globales previstas para 2018¹⁰⁴, así como las recomendaciones del IPCC para frenar el aumento de la temperatura global en 1,5° C¹⁰⁵, la Comisión hizo pública a finales de 2018 su propuesta para desarrollar la transición a la energía limpia y para que las emisiones de GEI desaparezcan en Europa para 2050¹⁰⁶. Se trata de una visión que

103 Todos los actos fueron aprobados conjuntamente por el PE y el Consejo el 5 de junio de 2019 (DOUE L 328, de 14 de junio de 2019).

104 Si bien entre 2014 y 2016, las emisiones mundiales de GEI se estancaron mientras el PIB mundial crecía, en 2017 volvieron a crecer un 1,6 % y se preveía un aumento en 2018 del 2,7 %. El 60 % de las emisiones están en manos de cuatro potencias, para tres de las cuales se preveían nuevos aumentos de emisiones: China las aumentará en el 4,7 %, EEUU en el 2,5 % y la India en el 6,3 %. Por el contrario, la UE las reducirá en el 0,7 %. BRUHWILER, L. et al (2018), "Overview of the global carbón cycle", en CAVALLARO, N. et al (ed.), *Second State of the Carbon Cycle Report (SOCCR2): A Sustained Assessment Report*, U.S. Global Change Research Program, Washington, p. 43.

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

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

permita a la UE ir más allá de los objetivos de clima y energía previstos, desarrollando políticas que posibiliten dejar de lado los combustibles fósiles para 2050. Retomando la idea que mencionábamos en el apartado sobre la economía circular y la idea que venimos repitiendo a lo largo del texto en el sentido de que el objetivo de desarrollo sostenible se ha ido incorporando en todos los ámbitos, “la visión de la Comisión para un futuro climáticamente neutro abarca prácticamente todas las políticas de la UE”¹⁰⁷.

La Comisión constató que el paquete 2030 permitirá una reducción de emisiones de GEI del 45 % para 2030 (por encima del 40 % previsto como objetivo) y llegar al 60 % en 2050. No obstante, subrayó que la UE puede ir más allá y adoptar las medidas para lograr reducir las emisiones entre el 80 % y el 100 % (en comparación con 1990) pudiendo, por tanto, llegar a una situación de cero emisiones para 2050.

El documento subraya que el camino hacia una economía climáticamente neutra exigirá una acción conjunta en siete ámbitos estratégicos: eficiencia energética; despliegue de energías renovables; movilidad limpia, segura y conectada; industria competitiva y economía circular; infraestructuras e interconexiones; bioeconomía y sumideros naturales de carbono; captura y almacenamiento de carbono para hacer frente a las emisiones restantes. A destacar la propuesta en el sector de la energía, consistente en que en 2050 más del 80 % de la electricidad de la UE se produzca a partir de fuentes de energía renovable.

Ya en 2019, la Comisión publicó en marzo un informe sobre la aplicación del plan de acción para la economía circular¹⁰⁸, en el que se hacía evidente una vez más la estrecha relación del mismo con la propuesta para la transición hacia una energía limpia y el objetivo de lograr la eliminación de las emisiones de GEI. En efecto, el informe presentaba los principales resultados del plan pero también esbozaba “los retos pendientes para allanar el camino hacia una economía circular competitiva y neutra desde el punto de vista del clima, en la que se reduzca al mínimo la presión sobre los recursos naturales”¹⁰⁹. Además de aumentar los esfuerzos para aplicar la legislación vigente en esta materia, se propone elaborar estrategias como la prevista para los plásticos en otros sectores con un elevado impacto ambiental y potencial de circularidad como los equipos electrónicos, la movilidad, la minería, los alimentos o los textiles.

Poco después, en abril, la Comisión publicó tres informes sobre el cumplimiento del objetivo 20/20/20, en los que de nuevo se aprecia que desde la UE se interconectan los

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

108 Comisión Europea, Documento del 4 de marzo de 2019, *Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular*, COM (2019) 190 final.

109 Comisión Europea, Comunicado de prensa de 4 de marzo de 2019, *Cerrar el círculo: la Comisión cumple el Plan de Acción para la Economía Circular*, IP/19/1480.

diferentes programas y estrategias que estamos analizando, quedando claro que todos ellos tienden al logro del desarrollo sostenible. En el primero de los documentos, el cuarto informe sobre el Estado de la Unión de la Energía¹¹⁰, la Comisión considera que la UE ya ha puesto en marcha la transición de la economía hacia una energía limpia, habiendo avanzado en el recurso a energías renovables y en eficiencia energética. La Comisión destaca que entre 1990 y 2017 las emisiones de GEI de la UE se redujeron en el 22 % mientras el PIB creció un 58 %, demostrando que los impactos económicos totales son positivos a pesar de las importantes inversiones adicionales que requieren.

En lo que respecta a la eficiencia energética¹¹¹, la Comisión destaca que desde 2007 se ha ido reduciendo el consumo de energía. Sin embargo, desde 2014 se aprecia un aumento del consumo energético –cuya causa se achaca a las variaciones climáticas de 2015 y 2016– que puede impedir el logro de los objetivos para 2020. Por ello, incide en la necesidad de intensificar los esfuerzos para aumentar la eficiencia energética. Una idea en la que también insistía la Comisión con respecto a las energías renovables¹¹², pues si bien el porcentaje de energías renovables en el consumo bruto de energía en la UE alcanzó el 17,52 % en 2017, el ritmo de aumento de la cuota se viene ralentizando desde 2014, por lo que se insta a los Estados miembros a que intensifiquen sus esfuerzos para desplegar fuentes de energía renovables en todos los sectores.

Tabla 4. *Objetivos europeos en materia de energía y clima*

	Objetivos para 2020	Objetivos para 2030	Resultados en 2017
Reducción de emisiones de GEI	20 %	40 %	21,7 %
Proporción de energía renovable en el consumo total de energía	20 %	32 %	17,5 %
Reducción del consumo de energía / eficiencia energética	20 %	32,5 %	24 %

Fuente: Comisión Europea, COM (2019) 175/224/225

Previamente, el Consejo Europeo había reiterado el compromiso europeo para con el Acuerdo de París visto el informe del IPCC antes citado, y anunció que la UE presentaría

110 Comisión Europea, Documento de 9 de abril de 2019, *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía*, COM (2019) 175 final.

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

112 Comisión Europea, Documento de 9 de abril de 2019, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2019) 225 final.

una estrategia a largo plazo encaminada a lograr la neutralidad climática¹¹³. En junio, concretó los plazos para ello, determinando que antes de finalizar 2019 presentaría las orientaciones y prioridades políticas con respecto de la propuesta de la Comisión, para presentar una estrategia a largo plazo en consonancia con el Acuerdo de París ante la reunión de la CMNUCC de principios de 2020¹¹⁴.

Hay que destacar que la nueva Comisión, surgida del PE elegido en las elecciones de mayo de 2019, reflejará la relevancia que ha ido adquiriendo el objetivo del desarrollo sostenible tal y como hemos analizado hasta ahora. En el discurso que realizó en la sesión en la que el PE aprobaría su nombramiento como nueva Presidenta de la Comisión, Ursula Von Der Leyen consideró que mantener el planeta saludable constituía el desafío más apremiante para la UE y que promovería en forma de ley los objetivos previstos en la propuesta para lograr una Europa climáticamente neutra en 2050¹¹⁵. Cuando ya en septiembre presentó ante el PE la nueva estructura de la Comisión, destacó la creación de tres vicepresidencias ejecutivas, encargadas de las tres áreas consideradas fundamentales por la Presidenta. La primera de ellas a la que se refirió –que quedaría en manos de Frans Timmermans– es la que gestionará la política de acción por el clima y la que deberá poner en marcha el denominado Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*) propuesto por Ursula von der Leyen para lograr que Europa sea el primer continente climáticamente neutro del mundo¹¹⁶.

Con un planteamiento así, y vista la experiencia habida hasta ahora, no es de extrañar que la Comisión, en su comunicación relativa a la Cumbre sobre Acción Climática de NNUU, que tendría lugar en septiembre en Nueva York, situase a la UE como ejemplo a seguir¹¹⁷. El fin de la Cumbre consistía en establecer objetivos más ambiciosos en materia de cambio climático (mayores reducciones de emisiones de GEI) y acelerar la adopción de medidas para aplicar el Acuerdo de París. La Comisión subrayaba que la UE “es la única gran economía del mundo que ha incorporado plenamente a la legislación las medidas necesarias para cumplir los compromisos contraídos en el Acuerdo de París” y, dado que está “comprometida con la aceleración de la ambición climática”, recordó que presentará “a comienzos de 2020 una estrategia a largo plazo con el objetivo de

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

114 Consejo Europeo de Bruselas de 20 de junio de 2019 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 9/19.

115 Comisión Europea, Documento de 16 de julio de 2019, *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*, SPEECH/19/4230.

116 Comisión Europea, Comunicado de prensa del 10 de septiembre de 2019, *La Comisión von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, IP/19/5542.

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

lograr la neutralidad climática para 2050”, al tiempo que anima a “construir estrategias internacionales coherentes”.

En su discurso en la cumbre de Nueva York¹¹⁸, el presidente del Consejo Europeo Donald Tusk mostró que en esta cuestión las instituciones de la UE van de la mano. Destacó que la UE ha superado su objetivo de reducción de emisiones para 2020 y que superará el objetivo para 2030, subrayando que en lugar del 40 % previsto, se tratará de lograr una reducción de las emisiones de GEI del 45 % con respecto a los niveles de 1990. Sin embargo, reconoció que “Europa debe ir más lejos y más rápido” y recordó que desde la Comisión se ha propuesto que el objetivo de reducción llegue al 50 % o incluso al 55 %. Para lograrlo, y “convertirse en el primer continente climáticamente neutro en 2050”, la UE destinará al menos el 25 % de su próximo presupuesto a actividades relacionadas con el clima y la sostenibilidad.

4.6. La COP 25 y el Pacto Verde Europeo

La propuesta de la UE para el logro de la neutralidad climática en 2050 cobraba relevancia plena ante la constatación, pocos días antes de la celebración de la COP 25, del nuevo máximo histórico que marcaba la presencia de GEI en la atmosfera¹¹⁹. El PE, siempre un paso por delante, adoptaba dos resoluciones que, en caso de ser atendidas, podían reforzar la propuesta europea¹²⁰. Por un lado, declaraba formalmente una “emergencia climática y medioambiental” en Europa y a nivel global, al tiempo que solicitaba a la Comisión que garantizase que todas las propuestas legislativas y presupuestarias tengan en cuenta el objetivo de limitar el calentamiento global a un máximo de 1,5° C. Por otro lado, instaba a la UE a concretar la estrategia para el logro de la neutralidad climática y, específicamente, a la presidenta de la Comisión a que incluyese en el Pacto Verde Europeo un objetivo específico de reducción de GEI del 55 % para 2030.

La Agencia Europea del Medio Ambiente venía a dar la razón al PE en sus peticiones con su informe sobre el medio ambiente en Europa, hecho público a comienzos de diciembre¹²¹. El informe constata que, al ritmo de actuación actual por parte de los

118 Consejo Europeo, Comunicado de prensa de 23 de septiembre de 2019, *Discurso del presidente Donald Tusk en la Cumbre de la Naciones Unidas sobre la Acción Climática*. Recuperado de www.consilium.europa.eu

119 Organización Meteorológica Mundial, “The State of Greenhouse Gases in the Atmosphere Based on Global Observations trough 2018”, *WMO Greenhouse Gas Bulletin*, nº 15, 25 de noviembre de 2019.

120 Parlamento Europeo, nota de prensa de 28 de noviembre de 2019, *El Parlamento Europeo declara la emergencia climática*, IPR67110. Recuperado de www.europarl.europa.eu

121 Agencia Europea del Medio Ambiente (2019), *The European environment – state and outlook 2020*, OPOUE, Luxemburgo.

países europeos, no será posible cumplir con los objetivos climáticos y energéticos para 2030 y 2050. Aunque subraya la existencia de una voluntad política en torno al clima, con positivos resultados en la reducción de las emisiones de GEI, la mejora de la eficiencia energética y la transición del carbón al gas, también recuerda que debe tenerse presente la influencia en dichos resultados de factores exógenos como la menor actividad económica durante la crisis o el menor gasto energético en invierno por las temperaturas más cálidas. Además, el informe urge a actuar especialmente en el sector del transporte, causante del 80 % de los GEI emitidos a la atmósfera en la UE.

El objetivo de la Cumbre sobre Acción Climática de Nueva York citada en el epígrafe anterior se trasladaba a la COP 25, celebrada en Madrid (bajo presidencia chilena) del 2 al 13 de diciembre de 2019. Desde NNUU se pretendía concretar los mecanismos para que los países evalúen sus esfuerzos climáticos y contabilicen correctamente sus emisiones, de manera que los planes nacionales puedan revisarse a partir de 2020 con base en la realidad y, así, comprobar objetivamente el cumplimiento del Acuerdo de París. Las negociaciones se estancaron, precisamente, por la falta de consenso en la exigencia a los países de planes de recorte de emisiones más estrictos, así como en torno a la articulación de los futuros mercados de intercambio de derechos de emisiones. A favor de endurecer los planes nacionales se mostraron la UE y varios países latinoamericanos, mientras que China, India y diferentes países africanos incidían en aumentar la ayuda por parte de los países desarrollados para la adaptación al cambio climático.

Tras unas últimas jornadas en las que la conferencia parecía abocada al fracaso, se cerró un acuerdo en torno a una declaración genérica en la que se pide que los países presenten en 2020 planes con mayores recortes de emisiones. Sin embargo, no se pudo acordar la regulación de los mercados internacionales de carbono, objetivo recogido en el Acuerdo de París y que quedó aplazado. A pesar de este relevante revés, la presidencia chilena de la Conferencia destacó el hecho de que más de cien países (la mayoría de ellos países en desarrollo y economías emergentes) se mostrasen dispuestos a aumentar sus planes de acción climática, así como que otros once países desarrollados (diez de ellos miembros de la UE) hayan iniciado ya el proceso para incorporar en sus planes una mayor ambición climática, según lo establecido en el Acuerdo de París. Además, se anunció que 109 países partes del CMNUCC, entre los que se encuentra la UE en su conjunto, están ya trabajando para alcanzar la meta de cero emisiones en 2050¹²².

Precisamente, antes de que finalizase la COP 25, la UE presentó el Pacto Verde Europeo, concretando así la propuesta presentada por la presidenta de la Comisión en septiembre¹²³.

122 Presidencia de la COP 25, Comunicado de prensa de 14 de diciembre de 2019, *Alianza de Ambición Climática: Los países dan un nuevo empuje a la ampliación del alcance de sus medidas para 2020 y a la meta de reducir a cero las emisiones netas de CO2 para 2050*. Recuperado del sitio oficial de la COP 25, <https://unfccc.int/lescop25>

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

Se trata de una hoja de ruta para hacer que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades. El documento prevé actuaciones para impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación. El Pacto Verde Europeo incidirá en todos los sectores de la economía, especialmente en aquellos más contaminantes, como el transporte, la energía, la agricultura, la industria, la construcción, el sector textil y el químico. La Comisión describe las inversiones necesarias y los instrumentos financieros disponibles para poner en marcha la hoja de ruta prevista, cuestión importante visto lo ajustado del presupuesto de la UE para 2020 y la previsible falta de un aumento relevante del marco financiero para el periodo 2021-2027. En todo caso, en esta materia “lo que necesita la UE no son tanto más medios (...) como más voluntad política... y ese cambio de mentalidad no parece que esté a la vuelta de la esquina”¹²⁴.

Como en tantas ocasiones, de nuevo la UE se mostraba como la potencia económica con las propuestas más relevantes para el logro de la sostenibilidad y para luchar contra el cambio climático. Sin embargo, a juego con la tónica de lo que ha sido la COP 25, la UE no logró dar un espaldarazo unánime al objetivo de lograr cero emisiones para 2050. En efecto, el Consejo Europeo no pudo cerrar un acuerdo sobre la reducción de emisiones para presentarlo en la propia COP 25. Los veintisiete países (Reino Unido no acudió a la reunión) optaron por dejar para junio la concreción de un fondo para financiar la transición necesaria, especialmente en los países del este. Al menos, el Consejo Europeo pudo adoptar una decisión respaldando el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra de aquí a 2050, instando al Consejo y a la Comisión a poner en marcha los trabajos y las medidas legislativas necesarias para su logro¹²⁵.

5. CONCLUSIONES

La normativa fundamental europea en materia de medio ambiente, energía y clima es un ejemplo de las virtudes que tiene disponer de un ordenamiento jurídico común para hacer frente a problemas que superan las fronteras nacionales y lograr un objetivo también común y de relevancia máxima como es el desarrollo sostenible.

124 NÚÑEZ VILLAVARDE, J. A. (2019), “Nueva Comisión Europea, ¿nueva Unión Europea?”, Real Instituto Elcano – Análisis y Reflexiones de Política Internacional. Recuperado de <https://blog.realinstitutoelcano.org>

125 Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2019 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 29/19. El punto 1 del texto, en el que el Consejo Europeo hace suyo el objetivo de la neutralidad climática para 2050, especifica que “un Estado miembro no puede comprometerse a aplicar este objetivo”. Se trata de Polonia, país con una relevante industria del carbón, que exigía garantías financieras para abordar la transición.

Ante la falta de una regulación contenida en los Tratados originarios, han sido los Tratados modificativos los que han ido configurando la actual política medioambiental europea. Entre los avances más relevantes destacan la vinculación del crecimiento económico a la protección medioambiental, determinando el desarrollo sostenible como objetivo fundamental de la UE, y por la integración en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones europeas de dicho objetivo.

Resulta llamativo que si bien el proceso de integración europea nació por el impulso de la unión en sectores energéticos, se trata de un ámbito en el que no se desarrolló una política europea propia. No obstante, durante los últimos años el mayor avance en la consecución de una protección medioambiental eficaz, así como para hacer frente al mayor reto en dicho ámbito como es el cambio climático, está proviniendo del desarrollo e impulso de la política energética europea.

Precisamente, el Tratado de Lisboa y la Estrategia Europa 2020 consagraron la política energética como herramienta clave de la protección medioambiental y de la lucha contra el cambio climático. De este modo, la UE desarrolla en la actualidad una política integrada en materia de energía y medio ambiente (incluyendo la acción climática) tal y como ponen de relieve el fomento de las energías renovables y el impulso de la eficiencia energética, que se complementa con la estrategia para la economía circular. La estrategia de la Unión de la Energía, que incluye el Marco clima y energía para 2030, delimita el camino que seguirá la UE en los próximos años, impulsando una transición energética que favorezca el logro del desarrollo sostenible.

Su desarrollo está teniendo lugar por medio de los paquetes legislativos *Economía circular* y *Energía limpia*, con importantes actos recientemente adoptados para impulsar el uso eficiente de los recursos, las energías renovables y la eficiencia energética. En este sentido, la relevancia del objetivo 40/32/32,5 es evidente y su consecución en 2030 es factible dadas las capacidades de la UE. Se trata de la aspiración mínima que Europa debe mostrar para avanzar hacia una economía sostenible. La asunción por parte del Consejo Europeo de la propuesta de la Comisión de llegar a cero emisiones en 2050 e implementar las medidas normativas para su logro, así como para poner en marcha las actuaciones previstas en el Pacto Verde Europeo, acabará de situar a la UE en la vía adecuada para alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible.

La contribución de las regiones a la política climática

ELISA SAINZ DE MURIETA

Basque Centre for Climate Change (BC3)

1. Introducción
 2. La importancia de las regiones en la política climática
 3. ¿Cuál es la contribución de las regiones a los objetivos climáticos?
 4. Retos de la política climática regional
 - 4.1. La adicionalidad de la política regional
 - 4.2. La coordinación entre diferentes niveles de gobernanza
 - 4.3. Orquestación y monitorización del progreso
 - 4.4. Desequilibrio territorial
 5. Conclusiones
- Agradecimientos
Referencias

1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de París representa un hito sin precedentes en la política climática, cuya arquitectura rompe con la naturaleza regulatoria y vinculante de acuerdos internacionales previos, dando paso a un acuerdo más inclusivo y transparente, que busca promover la coordinación de los compromisos de los diferentes estados con un enfoque de abajo hacia arriba, donde cada país presenta sus compromisos climáticos, que deben revisarse periódicamente y cuyo nivel de ambición debe ir siempre en aumento (Hale, 2016). Todo ello con el fin de contribuir a un objetivo común: mantener el aumento de la temperatura media global muy por debajo de los 2°C, e intentar limitar este incremento a 1,5°C¹.

El acuerdo también incorpora un llamamiento a integrar las políticas climáticas en todos los niveles de gobierno, nacional, regional y local, siendo ésta la primera vez que un acuerdo de esta naturaleza en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas (más conocida por sus siglas en inglés UNFCCC) incluye explícitamente la necesidad de considerar las políticas en diferentes niveles (Roman de Lara and Galarraga, 2016). Este

1 Artículo 2 del Acuerdo de París. UNFCCC, Decisión CP/2015/L.9

hecho fue resultado de una participación de los actores no estatales, entre ellos ciudades, estados y gobiernos regionales, empresas, el sector financiero, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, en la política climática internacional. En la cumbre climática celebrada en 2014 en Nueva York se anunciaron más de 50 acciones climática clave. En diciembre del mismo año, durante la COP20 de Lima, se aprobó la Agenda de Acción Lima-París que buscaba orquestar iniciativas estatales y, por primera vez, acciones no-estatales, a través de una nueva plataforma de monitorización: la plataforma de la Zona de Actores No Estatales para la Acción Climática (NAZCA), ahora conocida como Acción Climática Global (Chan et al., 2016; Hsu et al., 2015). A las puertas de la cumbre de París más de 7.000 municipios y 2.000 empresas ubicadas en 180 países habían presentado 11.000 compromisos climáticos², y desde entonces esta tendencia ha seguido en aumento. La plataforma NAZCA recoge ya más de 25.000 acciones de 17.000 actores no estatales³.

La importancia de la acción climática no estatal no depende, únicamente, del gran número de actores implicados y compromisos adquiridos, sino que desde que se aprobó el Acuerdo de París, las regiones, junto con otros actores no estatales, están en el centro de la nueva gobernanza climática internacional. Por tanto, podemos afirmar que la acción subnacional es parte ya de la nueva gobernanza climática surgida a partir de la COP21 (Hale, 2016; Roman De Lara et al., 2017).

En este capítulo analizo la importancia de las regiones⁴ en la política climática internacional, su contribución, así como los retos a los que deben responder.

2. LA IMPORTANCIA DE LAS REGIONES EN LA POLÍTICA CLIMÁTICA

El cambio climático es uno de los mayores retos a los que nos enfrentamos, un reto de naturaleza global transnacional. Sin embargo, tanto las emisiones de gases de efecto invernadero como los impactos asociados al cambio climático ocurren a escala local o regional, por lo que las soluciones, es decir, las políticas de mitigación (reducción de emisiones) y adaptación, deben involucrar a las instituciones locales y regionales (Hsu et al., 2017).

2 Informe sobre la Agenda de Acción Lima-París publicado durante la COP21 en París. Accesible en: https://www.inbo-news.org/sites/default/files/16029-3-GB_plan-action-lima-paris-A4-def-light.pdf

3 Global Climate Action NAZCA (2019), <https://climateaction.unfccc.int> (último acceso, 1 de febrero de 2020).

4 En este capítulo utilizo el término regional para referirme al nivel de gobernanza existente entre el estado y los gobiernos municipales.

Los gobiernos regionales a menudo tienen muchas de las **competencias** para implementar las políticas climáticas. Por ejemplo, en cuanto a las políticas de reducción de emisiones, muchas regiones tienen la capacidad legal de actuar en materia de energía, transporte o gestión forestal; en cuanto a la adaptación a los impactos del cambio climático, los gobiernos regionales pueden tener competencias en materia de ordenación del territorio, vivienda, gestión del riesgo de desastres o recursos naturales (Galarraga et al., 2017; Kaswan, 2013). Es más, las regiones son las encargadas de implementar la política climática que definen los estados, situación que Galarraga et al. (2011) describieron como la “paradoja de los objetivos prestados”. Esta paradoja se refiere al hecho de que los estados se comprometen a objetivos climáticos que deben alcanzarse a través de políticas que dependen de los gobiernos regionales. Los gobiernos regionales, además, son un nexo esencial entre los niveles local y nacional y pueden ayudar a desplegar políticas nacionales a escala local y metropolitana.

La política climática regional puede contribuir a fomentar la **innovación**, a través del diseño de nuevos instrumentos, testando y evaluando su efectividad antes de implementarlos en otras regiones o a mayor escala (Chan et al., 2015). Se trata de un nivel de gobernanza más flexible y cercano a la ciudadanía, factores que son relevantes puesto que la existencia de procesos de participación contribuye a la legitimidad de las políticas y a la superación de barreras en la implementación y la descentralización generalmente mejora el desempeño de las políticas (Galarraga et al., 2011; Olazabal et al., 2019). Las regiones tienen, además, la capacidad de adaptar las herramientas institucionales, legales y políticas a las necesidades locales lo cual resulta particularmente importante ya que se espera que las políticas climáticas internacionales tengan efectos muy diferentes en diversas regiones dentro de un país (González-Eguino et al., 2012); más aún en un momento en el que existe un reconocimiento explícito⁵ sobre la necesidad de que la transición hacia una economía baja en carbono incorpore aspectos de equidad y justicia social y climática (Newell and Mulvaney, 2013).

Las regiones, al igual que otros agentes no estatales, participan activamente en redes de colaboración, cuyo objetivo es el intercambio de mejores prácticas y el desarrollo de capacidades. Es el caso de la Coalición Under2⁶, dirigida por un grupo de gobiernos regionales que buscan impulsar una política climática ambiciosa que contribuya a mantener el aumento de la temperatura media del planeta por debajo de los 2°C, en

5 El preámbulo del Acuerdo de París reconoce la necesidad de considerar “una *reconversión* [transición] *justa* de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad (...)”, como también incluye también el concepto de “justicia climática” (UNFCCC, 2015: 1, 2). Además, en la cumbre de Naciones Unidas celebrada en Katowice en diciembre de 2018 se aprobó una “Declaración de Silesia para una Transición Justa y Solidaria” que destaca en su punto primero la necesidad de que la creación de empleo de calidad sea una prioridad (<https://cop24.gov.pl/presidency/initiatives/just-transition-declaration/>).

6 Under2 Coalition: <https://www.under2coalition.org/> (último acceso, 1 de octubre de 2019).

línea con el Acuerdo de París. Según su informe de seguimiento anual⁷, esta coalición aglutina 220 gobiernos regionales y locales, que suman una población de 1.300 millones y representan el 43% de la economía global.

Otra iniciativa que reúne la acción de los gobiernos regionales es Regions4, que engloba 42 regiones de 20 países. Regions4 nació en 2002 durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo como la Red de Regiones para el Desarrollo Sostenible (más conocida por sus siglas en inglés, nr4SD), impulsada entre otras regiones por el gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca con el objetivo de dar voz y reivindicar la labor de las instituciones regionales. El alcance del trabajo desarrollado por Regions4 va más allá de la política climática e incluye temas más amplios de desarrollo sostenible. Mientras la Coalición Under2 se centra en los esfuerzos de reducción de emisiones, Regions4 puso en marcha a finales de 2015 la iniciativa RegionsAdapt que se enfoca en las políticas de adaptación y que engloba ya a 71 gobiernos regionales.

Este tipo de iniciativas de cooperación internacional están recibiendo una atención creciente y su importancia no debe subestimarse. Un reciente informe que analiza y cuantifica la contribución de la política climática de los actores no estatales concluye que el mayor potencial de reducción de emisiones de estos actores reside en los compromisos adquiridos y las acciones implementadas en el marco de las principales iniciativas de cooperación internacional (New Climate Institute et al., 2019).

3. ¿CUÁL ES LA CONTRIBUCIÓN DE LAS REGIONES A LOS OBJETIVOS CLIMÁTICOS?

En los últimos años, los gobiernos regionales han definido e implementado acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Un estudio que analizaba los compromisos de reducción de emisiones de más de 200 regiones en 38 países mostró que 100 de las regiones estudiadas presentaron objetivos de mitigación ambiciosos, con reducciones de emisiones iguales o superiores al 80 por ciento en 2050. Si bien en la Unión Europea y Canadá, los compromisos regionales coinciden con el nivel de ambición nacional, en EEUU y Australia, van mucho más allá de los objetivos nacionales (Galarraga et al., 2017).

Las políticas regionales de mitigación incluyen el establecimiento de instrumentos económicos, como impuestos, subvenciones y sistemas de comercio de emisiones; regulación sectorial específica en materia de energía, transporte, edificios, industria, agricultura, ordenación del territorio; y políticas tecnológicas, por ejemplo, de investigación y desarrollo y el despliegue y difusión de tecnologías de energía limpia.

⁷ Under2 Coalition Highlights Report (Enero 2019): https://www.under2coalition.org/sites/default/files/under2_coalition_highlights_report_2019_-_digital.pdf

Aunque la mayoría de los estudios que analizan la contribución no estatal se centran en los compromisos de reducción de emisiones, existe un consenso general, explícitamente incorporado en el Acuerdo de París, de que hacer frente al cambio climático requiere la combinación de estrategias de mitigación y adaptación, así como tener en cuenta la incertidumbre y el riesgo (IPCC, 2014). Gobiernos regionales de todo el mundo están actuando también en materia de adaptación, como puede deducirse de la participación de las regiones en iniciativas como RegionsAdapt, donde los gobiernos adheridos han comunicado más de 260 acciones de adaptación. Las políticas de adaptación regionales se centran en la reducción de la vulnerabilidad y la exposición a los impactos climáticos en las zonas urbanas y rurales. Además, muchas de las medidas de adaptación que se están implementando son responsabilidad de los gobiernos regionales y locales, como el desarrollo de infraestructura verde y azul, la promoción de servicios ecosistémicos urbanos, incluyendo agricultura urbana y periurbana, la adaptación en edificios viviendas y la gestión de los usos del suelo a través de la regulación y la planificación urbana y territorial (Galarraga et al., 2017, 2011).

4. RETOS DE LA POLÍTICA CLIMÁTICA REGIONAL

Aunque el papel que pueden desempeñar los gobiernos regionales en el contexto de los objetivos climáticos internacionales es importante, su estudio no está exento de problemas. En esta sección describo brevemente los principales retos a los que se enfrenta la política climática regional.

4.1. La adicionalidad de la política regional

Uno de los aspectos que generan más dudas sobre la contribución de los actores no estatales en general, y de las regiones en particular, es conocer en qué medida los objetivos definidos por estos actores son adicionales a los compromisos estatales o forman parte de éstos. Es evidente que las actuaciones estatales y regionales pueden solaparse en cierta medida, puesto que las políticas de reducción de emisiones (más que las de adaptación) pueden tener implicaciones a diferentes niveles de gobernanza. Sin embargo, la clave es determinar en qué medida existe superposición y cuál es el valor añadido que aportan las políticas no estatales, entre ellas las regionales (Hale, 2016).

En los últimos dos años se ha dado un avance importante en la cuantificación de los compromisos no estatales, como hemos visto en las secciones anteriores. En 2018 se publicó el primer informe global que medía, de forma cuantitativa, los objetivos individuales de regiones, ciudades y empresas, así como la contribución colectiva a través de iniciativas

internacionales de cooperación (Data Driven Yale et al., 2018). Este informe concluía que los compromisos de agentes no estatales tienen el potencial de reducir los gases de efecto invernadero más allá de los objetivos estatales incluidos en las contribuciones nacionales determinadas⁸ presentadas en el contexto del Acuerdo de París por los estados firmantes. Así, el informe valoraba positivamente la acción de regiones, ciudades y empresas, aunque avisaba de que ésta no era suficiente para mantener el aumento global de temperatura por debajo de los 2°C, y menos aún del límite de 1,5°C.

El segundo informe global, publicado recientemente en los días previos a la cumbre climática celebrada a finales de septiembre en Nueva York, actualiza la información previa y profundiza en el análisis de las implicaciones de la política no estatal a escala global pero también para las principales economías del mundo. El informe analiza los compromisos de mitigación de más de 6.000 ciudades y regiones y de 1.500 empresas y concluye que gracias a éstos, las emisiones globales anuales en 2030 podrían ser entre 1,2 y 2,0 GtCO₂ inferiores a lo que prevén los compromisos estatales, siempre que los compromisos no estatales se implementen de acuerdo con los objetivos comunicados. De entre los diferentes actores, las regiones tienen el mayor potencial global de reducción (entre 600 y 1.100 GtCO₂). No obstante, el impacto adicional de las políticas climáticas no estatales depende del lugar en el que éste ocurre. Mientras en Europa los compromisos no estatales están en línea con el objetivo de a largo plazo de la Unión Europea, en India o Japón la contribución adicional es significativa. En lugares como EE.UU. o Brasil, donde los compromisos climáticos del gobierno federal están en retroceso, la contribución de los actores no estatales puede ser importante. En definitiva, la implementación de objetivos regionales, locales y de empresas podría estrechar, y quizás incluso cerrar la brecha entre las sendas de emisión actuales y las reducciones de emisiones necesarias para alcanzar los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París (New Climate Institute et al., 2019).

Aunque ambos informes globales consideran en su enfoque metodológico una estimación del grado de solapamiento entre diferentes niveles de gobernanza, no puede descartarse que el proceso de agregación conlleve una sobreestimación de la contribución no estatal y también que ignore acciones que no son fácilmente cuantificables (Chan et al., 2019).

4.2. La coordinación entre diferentes niveles de gobernanza

La coexistencia de política climática nacional y regional (y local) puede crear algunos problemas de solapamiento entre ellas (Goulder and Stavins, 2012). Aunque hay

⁸ Las contribuciones nacionales determinadas (más conocidas como NDC por sus siglas en inglés) representan los compromisos de cada estado miembro para reducir las emisiones y adaptarse a los efectos del cambio climático. Más información: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>

evidencias de que las políticas regionales pueden contribuir de forma importante a la reducción de emisiones, incluso estrechando el espacio dejado por estados cuya política climática está en retroceso (p.ej. EE.UU. o Brasil), también existen algunos casos, como el de Austria o Suiza, en el que la descentralización no ha favorecido el cumplimiento de los objetivos climáticos impulsar la política climática federal, sino al contrario (Casado-Asensio and Steurer, 2016; Steurer and Clar, 2015).

Por otro lado, los estados no incorporan de manera sistemática las contribuciones climáticas no estatales, tal y como se desprende del análisis de 147 contribuciones nacionales determinadas. En general, los países en vías de desarrollo incluyen más referencias que los países con economías avanzadas, que mayoritariamente obvian en sus compromisos las acciones subnacionales (Hsu et al., 2019). Hay, por tanto, margen de mejora puesto que dar respuesta al reto del cambio climático requiere un nivel alto de colaboración y coordinación interinstitucional a todos los niveles (Hale, 2016).

4.3. Orquestación y monitorización del progreso

El seguimiento de la acción y la efectividad de los gobiernos regionales es otro desafío importante. Una gran cantidad de registros o “iniciativas de orquestación” están tratando de cuantificar cuánto de estas acciones contribuyen a los esfuerzos globales de descarbonización, como hemos visto (van der Ven et al., 2016). Sin embargo, más allá de cuantificar la aportación específica de regiones, ciudades y empresas, ¿es posible incorporar la política climática no estatal a los procesos de Naciones Unidas?

Hemos visto a lo largo del capítulo que las regiones y el resto de los actores no estatales pueden (y deben) jugar un papel importante en la nueva gobernanza climática surgida a la luz Acuerdo de París. Algunos recelos surgen de la dificultad de evaluar la efectividad de las iniciativas (Widerberg and Stripple, 2016), e incluso si resultan ser efectivas, podría existir el riesgo de que la acción no estatal pueda frenar la ambición nacional (Hermwille, 2018). No obstante, hay autores que defienden que las iniciativas transnacionales que agrupan a las regiones (y otros actores no estatales), proporcionan beneficios más allá de los objetivos climáticos, como el desarrollo de procesos innovadores, de capacitación y aprendizaje y el fomento de la difusión de políticas (Cao and Ward, 2017). Además, hay estudios que apuntan que los beneficios en regímenes de gobernanza complejos pueden aumentar si las iniciativas de gobernanza son orquestadas en cierta medida (Hermwille, 2018). Parece razonable, por tanto, pensar que sería deseable algún tipo de “orquestación” de los compromisos de los actores no estatales en el proceso de UNFCCC, más allá de la existencia de una plataforma como NAZCA donde publicar sus objetivos climáticos (Galarraga et al., 2017).

4.4. Desequilibrio territorial

Otro de los retos de la política climática regional es un desequilibrio geográfico entre las regiones pioneras en la política climática: más de dos tercios de los compromisos provienen de regiones en países con economías avanzadas y, entre ellas, el 40% son regiones europeas (Galarraga et al., 2017). Chan et al. (2016) obtuvieron resultados similares en un análisis de actores no estatales: la mayoría de las acciones no lideradas por organismos internacionales, son coordinadas por actores de Europa o América del Norte (75%). En este sentido facilitar el acceso a financiación puede ser un elemento crítico para garantizar una mayor presencia de regiones en países en desarrollo.

Es posible que este desequilibrio norte-sur no sea tan evidente en cuanto a las políticas de adaptación. Existen menos compromisos e iniciativas transnacionales que se centren en los compromisos relacionados con la adaptación al cambio climático. Sin embargo, existe una iniciativa específica que fomenta el desarrollo de políticas de adaptación a escala regional: RegionsAdapt. Actualmente, esta iniciativa cuenta con una representación importante de miembros latinoamericanos y africanos⁹. La literatura sobre las políticas regionales de adaptación es escasa: cuáles son los instrumentos y elementos que dirigen la acción, dónde está ocurriendo, cómo puede medirse su contribución, así como cuáles son las diferencias con la política regional de mitigación son algunos de los asuntos que requieren aún una respuesta.

5. CONCLUSIONES

El Acuerdo de París ha dado pie a una gobernanza climática amplia que va más allá del papel de los estados. La arquitectura con un enfoque “de abajo arriba” ha reconocido explícitamente la necesidad de contar con la acción de las partes y los agentes no estatales. El interés por el papel de las regiones y de otros actores en esta nueva gobernanza internacional del clima ha aumentado considerablemente en los últimos años y existen ya informes que cuantifican en detalle la contribución potencial de estos actores a la reducción global de emisiones. Este potencial no es, en absoluto, desdeñable y puede contribuir a acercarnos al objetivo de mantener el aumento global de temperatura muy por debajo de los 2°C aprobado en París.

Sin embargo, la descentralización de la acción climática también presenta algunos retos que deben abordarse, tales como el grado de contribución adicional o las dificultades que pueden surgir ante la falta de una coordinación multinivel efectiva. La

⁹ RegionsAdapt, <https://www.regions4.org/project/regionsadapt/> (último acceso, 1 de octubre de 2019).

existencia de mecanismos de orquestación que faciliten su participación en el proceso de UNFCCC podría ayudar también a resolver algunos de los problemas identificados.

Por último, el seguimiento de la acción climática en materia de adaptación está aún menos desarrollada que en el caso de las políticas de reducción de emisiones. Aunque el seguimiento y la monitorización del progreso en materia de adaptación tiene unas dificultades específicas y diferentes a los objetivos de mitigación, la lucha contra el cambio climático requiere de acciones de mitigación y adaptación, siendo ambas necesarias. Además, la política no estatal de adaptación podría contribuir a salvar la brecha norte-sur existente en materia de mitigación: aproximadamente dos tercios de las regiones miembros de RegionsAdapt, una de las únicas iniciativas transnacionales de adaptación, son latinoamericanas y africanas.

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer el apoyo del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, cuya financiación a través de la beca postdoctoral número POS_2018_2_0027 me ha permitido hacer este y otros estudios relacionados con la importancia de las regiones en la política climática internacional.

Este capítulo es una síntesis del trabajo realizado en colaboración con el Dr. Ibon Galarraga, investigador senior en BC3 – Basque Centre for Climate Change, en el marco del proyecto CICEP (Centre for International Climate and Energy Policy), financiado por el Consejo de Investigación de Noruega.

REFERENCIAS

- Cao, X., Ward, H., 2017. Transnational Climate Governance Networks and Domestic Regulatory Action. *International Interactions* 43, 76–102. <https://doi.org/10.1080/03050629.2016.1220162>
- Casado-Asensio, J., Steurer, R., 2016. Mitigating climate change in a federal country committed to the Kyoto Protocol: how Swiss federalism further complicated an already complex challenge. *Policy Sci* 49, 257–279. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9247-z>
- Chan, S., Boran, I., Asselt, H. van, Iacobuta, G., Niles, N., Rietig, K., Scobie, M., Bansard, J.S., Pugley, D.D., Delina, L.L., Eichhorn, F., Ellinger, P., Enechi, O., Hale, T., Hermwille, L., Hickmann, T., Honegger, M., Epstein, A.H., Theuer, S.L.H., Mizo, R., Sun, Y., Toussaint, P., Wambugu, G., 2019. Promises and risks of nonstate action in climate and sustainability governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 0, e572. <https://doi.org/10.1002/wcc.572>

- Chan, S., Falkner, R., Goldberg, M., van Asselt, H., 2016. Effective and geographically balanced? An output-based assessment of non-state climate actions. *Climate Policy* 0, 1–12. <https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1248343>
- Chan, S., van Asselt, H., Hale, T., Abbott, K.W., Beisheim, M., Hoffmann, M., Guy, B., Höhne, N., Hsu, A., Pattberg, P., Pauw, P., Ramstein, C., Widerberg, O., 2015. Reinvigorating International Climate Policy: A Comprehensive Framework for Effective Nonstate Action. *Glob Policy* 6, 466–473. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12294>
- Data Driven Yale, NewClimate Institute, PBL, 2018. Global climate action of regions, states and businesses (Research report). Data Driven Yale, NewClimate Institute, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Galarraga, I., Gonzalez-Eguino, M., Markandya, A., 2011. The Role of Regional Governments in Climate Change Policy. *Environmental Policy and Governance* 21, 164–182. <https://doi.org/10.1002/et.572>
- Galarraga, I., Sainz de Murieta, E., França, J., 2017. Climate policy at the sub-national level, in: Averchenkova, A., Fankhauser, S., Nachmany, M. (Eds.), *Trends in Climate Change Legislation*. Edward Elgar, Northampton, MA, pp. 143–174.
- González-Eguino, M., Galarraga, I., Ansuategi, A., 2012. The future of old industrial regions in a carbon-constrained world. *Climate Policy* 12, 164–186.
- Goulder, L.H., Stavins, R.N., 2012. Interactions between State and Federal Climate Change Policies, in: Fullerton, D., Wolfram, C.D. (Eds.), *The Design and Implementation of US Climate Policy*, A National Bureau of Economic Research Conference Report. The University of Chicago Press, Chicago, pp. 109–121.
- Hale, T., 2016. “All Hands on Deck”: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action. *Global Environmental Politics* 16, 12–22. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00362
- Hermwille, L., 2018. Making initiatives resonate: how can non-state initiatives advance national contributions under the UNFCCC? *Int Environ Agreements* 18, 447–466. <https://doi.org/10.1007/s10784-018-9398-9>
- Hsu, A., Brandt, J., Widerberg, O., Chan, S., Weinfurter, A., 2019. Exploring links between national climate strategies and non-state and subnational climate action in nationally determined contributions (NDCs). *Climate Policy*.
- Hsu, A., Moffat, A.S., Weinfurter, A.J., Schwartz, J.D., 2015. Towards a new climate diplomacy. *Nature Clim. Change* 5, 501–503. <https://doi.org/10.1038/nclimate2594>
- Hsu, A., Weinfurter, A.J., Xu, K., 2017. Aligning subnational climate actions for the new post-Paris climate regime. *Climatic Change* 142, 419–432. <https://doi.org/10.1007/s10584-017-1957-5>
- IPCC, 2014. Summary for Policymakers, in: Field, C.B., Barros, V.R., Dokken, D.J., Mach, K.J., Mastrandrea, M.D., Bilir, T.E., Chatterjee, M., Ebi, K.L., Estrada, Y.O., Genova, R.C., Girma, B., Kissel, E.S., Levy, A.N., MacCracken, S., Mastrandrea, P.R., White, L.L. (Eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, and New York, NY, USA, pp. 1–32.

- Kaswan, A., 2013. Climate change adaptation and land use: exploring the federal role. *J. Marshall L. Rev.* 47, 509–541.
- New Climate Institute, Data Driven Lab, PBL, German Development Institute, Blavatnik School of Government, University of Oxford, 2019. Global climate action from cities, regions and businesses: Impact of individual actors and cooperative initiatives on global and national emissions. Research report prepared by the team of: Takeshi Kuramochi, Swithin Lui, Niklas Höhne, Sybrig Smit, Maria Jose de Villafranca Casas, Frederic Hans, Leonardo Nascimento, Paola Tanguy, Angel Hsu, Amy Weinfurter, Zhi Yi Yeo, Yunsoo Kim, Mia Raghavan, Claire Inciong Kruppenacher, Yihao Xie, Mark Roelfsema, Sander Chan, Thomas Hale.
- Newell, P., Mulvaney, D., 2013. The political economy of the ‘just transition.’ *The Geographical Journal* 179, 132–140. <https://doi.org/10.1111/geoj.12008>
- Olazabal, Galarraga, I., Ford, J., Sainz de Murieta, E., Lesnikowski, A., 2019. Are local climate adaptation policies credible? A conceptual and operational assessment framework. *International Journal of Urban Sustainable Development* 0, 1–20. <https://doi.org/10.1080/119463138.2019.1583234>
- Roman de Lara, M.V., Galarraga, I., 2016. The Paris Summit: The Beginning of the End of The Carbon Economy. *DYNA Energía y Sostenibilidad* 5, 41–44. <https://doi.org/10.6036/ES7954>
- Roman De Lara, M.V., Sanz Sanchez, M.J., Galarraga Gallastegui, I., 2017. La COP22 de Marrakech confirma el compromiso mundial con la lucha del cambio climático. *DYNA INGENIERIA E INDUSTRIA* 92, 133–135. <https://doi.org/10.6036/8273>
- Steurer, R., Clar, C., 2015. Is decentralisation always good for climate change mitigation? How federalism has complicated the greening of building policies in Austria. *Policy Sci* 48, 85–107. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9206-5>
- UNFCCC, 2015. Acuerdo de París. Decisión CP/2015/L.9.
- van der Ven, H., Bernstein, S., Hoffmann, M., 2016. Valuing the Contributions of Nonstate and Subnational Actors to Climate Governance. *Global Environmental Politics* 17, 1–20. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00387
- Widerberg, O., Stripple, J., 2016. The expanding field of cooperative initiatives for decarbonization: a review of five databases. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 7, 486–500. <https://doi.org/10.1002/wcc.396>

*La política de adaptación al cambio climático de la Unión Europea: desafíos y oportunidades para el proceso de integración europea**

ROSA GILES CARNERO
Universidad de Huelva

1. Introducción
2. Avanzando en la gobernanza multinivel de la adaptación al cambio climático
 - 2.1. El fomento de las políticas nacionales de adaptación al cambio climático
 - 2.2. El reconocimiento de la relevancia de las ciudades en la adaptación al cambio climático
3. Avanzando en la transversalidad de la adaptación al cambio climático en la acción de la UE
4. Avanzando en la mejora de la toma de decisión informada en la gobernanza de la adaptación al cambio climático
5. Conclusiones
6. Bibliografía citada

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se ha producido una progresiva toma de conciencia de la amenaza que supone el cambio climático para el equilibrio de los ecosistemas, y de las potenciales y diversas consecuencias sociales y económicas que puede generar en los diferentes sistemas nacionales. Como respuesta a esta amenaza, se han desplegado diversas acciones internacionales y nacionales de lucha contra el cambio climático, mediante las que, con mayor o menor ímpetu, se ha tratado de mitigar el desarrollo de este fenómeno ambiental. El objetivo principal de estas actuaciones ha sido disminuir las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero, en un intento por evitar el avance del cambio climático, y sus efectos. No obstante, en los últimos años se ha constatado que los resultados de este proceso atmosférico están en marcha, de forma que se hace

* Trabajo galardonado con un accésit del XVIII Premio de investigación sobre Europa EuroBasque Francisco Javier Landaburu Universitas 2019.

necesario unir a la acción de mitigación, otra de adaptación a los múltiples efectos que pueden ya observarse, o preverse su realización en un corto espacio de tiempo. Aceptar la necesidad de una acción de adaptación al cambio climático supone, en buena medida, asumir el fracaso de los intentos de evitar el avance de este fenómeno ambiental que se han desplegado en las últimas décadas, así como el compromiso de incluir esta nueva aproximación en la actuación climática.

Los múltiples efectos que pueden derivarse del cambio climático han sido objeto de estudio por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC, por sus siglas en inglés), que en sus sucesivos informes, y cada vez con más vehemencia, ha avisado de la necesidad de desarrollar estrategias de adaptación para enfrentarlos¹. El IPCC ha definido la adaptación como el proceso de ajuste al clima actual o esperado y a sus efectos, de forma que en los sistemas humanos el objetivo de la adaptación es moderar o evitar los daños o explorar las oportunidades beneficiosas, mientras que en algunos sistemas naturales la intervención humana de adaptación pueda facilitar el ajuste al clima esperado y a sus efectos². Esta definición ha sido generalmente aceptada en la acción sobre adaptación, tanto en el ámbito internacional como en múltiples sistemas nacionales. Como puede observarse, en esta aproximación a la adaptación se introduce un llamamiento a explorar las respuestas adecuadas a los efectos actuales y futuros del cambio climático, lo que incluye, en primer término, enfrentar los riesgos y las amenazas que generan, pero también explorar las oportunidades que en los sistemas humanos pudieran conllevar para la consecución de un desarrollo sostenible.

Los sucesivos llamamientos del IPCC a la acción para la adaptación al cambio climático, han tenido como resultado que esta cuestión recibiera cada vez más atención en el seno del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Aunque en la Convención Marco sobre Cambio Climático se incluyeron algunas referencias a la adaptación, la acción para la mitigación se configuró como el principal objetivo en el primer momento de desarrollo de la actuación internacional³. En el Acuerdo de París, sin embargo, este enfoque se modificó definitivamente, de forma que, pese a

1 En el marco del IPCC, el Grupo de Trabajo II se dedica al análisis de los *Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad*, y aporta su contribución a los informes generales, a la vez que desarrolla diferentes informes específicos. La contribución del grupo al próximo informe general de 2021 está en proceso de elaboración, y se prevé que avance en el estudio desarrollado en el Quinto Informe de Evaluación, publicado en 2014. En el Informe de 2014, se incrementó el espacio dedicado al análisis sobre los efectos ya en marcha del cambio climático, y se insistió en la necesidad de adoptar medidas de adaptación significativas y eficaces. Pueden consultarse los informes publicados, y los trabajos en proceso del IPCC en: <http://www.ipcc.ch/index.htm> (última consulta 18/11/2019).

2 Esta definición ha sido asumida de forma general en la producción del IPCC, y puede verse en INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2014), p. 5.

3 Ver *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992, y con entrada en vigor el 21 de marzo de 1994. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, p. 107; publicación en *BOE* n. 27, de 1 de febrero de 1994.

que la mitigación sigue ocupando un espacio destacado en este texto, el objetivo de la adaptación alcanza una importante relevancia en esta nueva fase en el desarrollo de compromisos climáticos internacionales⁴. De esta forma, en la evolución de la acción jurídica internacional se acogieron las nuevas evidencias que manifiestan que el cambio climático está ya en marcha, y requiere de una actuación que valore y planifique las medidas que será necesario adoptar ante sus efectos perjudiciales⁵.

En el ámbito europeo, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) también ha avisado de la realidad de unos efectos del cambio climático que pueden ya observarse, y que conllevan la vulnerabilidad de ecosistemas, y de estructuras sociales y económicas. La AEMA ha advertido de lo inevitable que resultan algunas de las consecuencias del cambio climático, y ha realizado un amplio análisis sobre su impacto en el territorio y las sociedades europeas⁶. De forma similar al IPCC, la AEMA insiste en la necesidad de diseñar una acción de adaptación al cambio climático que permita enfrentar los riesgos ambientales y sociales que conllevan los efectos del cambio climático, al tiempo que destaca la conveniencia de analizar las oportunidades que la acción de adaptación pueda conllevar en los diferentes contextos geográficos y de desarrollo⁷. Por lo tanto, el llamamiento a la acción para la adaptación al cambio climático en el territorio europeo aparece con claridad en los estudios de la AEMA, por lo que puede afirmarse que la Unión Europea (UE) queda compelida a desarrollar una actuación relevante en este ámbito.

En diferentes textos estratégicos y programáticos de la UE se han recogido los avisos del IPCC y la AEMA, de forma que se asume la evidencia de los riesgos que supone el desarrollo del cambio climático, y la urgencia de tomar medidas ante sus efectos. La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de 2016, definió al cambio

4 Ver *Acuerdo de París*, adoptado el 12 de diciembre de 2015 en la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015, y con entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016; publicación en *BOE* n. 28, de 2 de febrero de 2017.

5 La autora ha desarrollado una mayor reflexión sobre la introducción de la preocupación por la adaptación en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, y sobre las previsiones concretas en esta materia incluidas en el Acuerdo de París en GILES CARNERO (2018).

6 Cada cuatro años, la AEMA publica un informe general sobre el impacto del cambio climático en el territorio europeo, y las vulnerabilidades ambientales y sociales que genera este fenómeno ambiental. El último de los informes publicados es de 2017, y en este documento se incluyó un amplio análisis de los impactos, así como la propuesta y estudio de acciones para hacer frente a los desafíos que conllevan. Ver AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2017).

7 Los recientes informes elaborados sobre el sector agrícola europeo o sobre el sistema energético en Europa, resultan un buen ejemplo de la actividad de la AEMA en este ámbito. En estos documentos se identifican las vulnerabilidades que provocan los efectos del cambio climático en estos sectores, y se analizan las medidas de adaptación necesarias, a lo que se suma la identificación y valoración de las oportunidades que el proceso de adaptación conlleva para avanzar en la consecución de objetivos europeos. Pueden consultarse los informes en el sitio web dedicado a adaptación al cambio climático de la EEA, ver: <https://www.eea.europa.eu/themes/climate-change-adaptation#tab-publications> (última consulta 18/11/2019).

climático como un riesgo para las personas y el territorio de la Unión Europea, lo que suponía reconocer una vulnerabilidad en el espacio europeo más allá de recordar su potencial como factor multiplicador de las amenazas en el ámbito global⁸. En el reciente Libro Blanco sobre el Futuro de la Unión Europea de 2017, se ha hecho hincapié en la necesidad de gestionar un aspecto concreto relacionado con la adaptación como es la migración climática, con repercusiones internacionales y sobre las fronteras europeas, reconociendo expresamente que deviene de “la consolidación de los efectos” del cambio climático⁹. En ambos textos, por tanto, se advierte de la vulnerabilidad del territorio y las sociedades europeas ante los efectos de un cambio climático en marcha, lo que conlleva reconocer que el objetivo de la adaptación debe integrarse en la acción general de la UE destinada a afianzar la seguridad y estabilidad de las sociedades europeas.

La preocupación por la adaptación al cambio climático se incluyó también en dos de los principales textos programáticos articulados por la Comisión Europea para alcanzar un desarrollo sostenible en la UE, como son las Estrategias 2020 y a 2050¹⁰. En la Estrategia 2020, se señaló que la Comisión trabajaría con el fin de “imaginar los cambios estructurales y tecnológicos necesarios para que en 2050 nos hayamos transformado en una economía con bajas emisiones de carbono, uso eficaz de los recursos y adaptada al cambio climático, que permita a la UE lograr sus objetivos en materia de reducción de emisiones y biodiversidad, incluyendo la prevención de desastres y la capacidad de respuesta ante los mismos, y el aprovechamiento de las contribuciones de las políticas de cohesión, agrícola, de desarrollo rural y marítima para hacer frente al cambio climático, en particular a través de medidas de adaptación basadas en un uso más eficaz de los recursos, lo que también contribuirá a mejorar la seguridad alimentaria mundial”¹¹. La Comisión diseñaba así una estrategia de desarrollo en la que no se abandonaba el compromiso de la mitigación del cambio climático, pero se añadía el de la adaptación ante sus efectos adversos y ya inevitables.

En el mismo sentido se expresó la Comisión en la Estrategia a largo plazo para 2050, en la que no se olvidó de la importancia de la adaptación, pese a que la finalidad de este

8 Ver *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE*, presentada al Consejo Europeo en junio de 2016 por Federica Mogherini, entonces Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea, ps. 7 y 14.

9 Ver *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, de 1 de marzo de 2017, COM(2017) 2025, p. 11.

10 Ver Comunicación de la Comisión, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, de 3 de marzo de 2010, COM(2010) 2020 final; y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, de 28 de noviembre de 2018, COM(2018) 773 final.

11 Ver Estrategia 2020, *op. cit.*, p. 20.

texto fue el diseño de la contribución de la UE en materia de mitigación al Acuerdo de París. Mediante la Estrategia para 2050 se pretende avanzar en la consecución de una economía neutra para el clima, como fórmula para mitigar el cambio climático, pero también se reconoció la necesidad de realizar una adaptación a los efectos de este fenómeno que ya no pueden ser evitados. En consecuencia, la Comisión incluyó entre las “prioridades primordiales” que “deben guiar la transición hacia una Europa climáticamente neutra”, la de “promover una bioeconomía sostenible, diversificar la agricultura, la ganadería, la acuicultura y la silvicultura, aumentando la productividad y haciendo adaptaciones al propio cambio climático”¹². Como puede apreciarse, en ambos textos la Comisión reconoció que los efectos del cambio climático estaban ya en marcha, así como la necesidad de desarrollar medidas de adaptación. En consecuencia, en ambas estrategias se vinculó la consecución de un desarrollo sostenible para la UE, con la exigencia de actuar para asegurar una adecuada adaptación al cambio climático.

A este contexto programático general en el que desarrollo sostenible y adaptación quedan ineludiblemente vinculados, hay que añadir la respuesta específica diseñada por la Comisión para dar respuesta al desafío de la adaptación al cambio climático, que queda recogida en la Estrategia de Adaptación adoptada en 2013¹³. También en este documento se avisa de la necesidad y urgencia de actuar para asegurar la adaptación ante los efectos del cambio climático, de forma que en sus primeras páginas se enunciaron consecuencias actuales y futuras de este fenómeno ambiental, en las vertientes ambiental, social y de seguridad, y se realizó un llamamiento a la actuación sin demora para enfrentarlas. En particular, se introdujo la advertencia de que “no actuar o retrasar la actuación puede hacer que la cohesión de la UE se resienta”, de lo que puede deducirse el aviso de que no avanzar en una correcta y eficaz adaptación puede suponer un riesgo para el proceso de construcción europea¹⁴. Se vincula, de esta forma, la adaptación al cambio climático con el futuro mismo de la integración europea, que no podría desarrollarse de forma coherente en el territorio europeo sin enfrentar los graves y múltiples efectos que pueden derivar de los cambios climáticos.

El objetivo general de la Estrategia de Adaptación es incrementar la resiliencia de la UE frente a los efectos adversos del cambio climático. En su texto se precisó que “la finalidad general de la estrategia de adaptación de la UE es contribuir a una Europa más resistente al clima”, a lo que se añadió que “establece un marco y mecanismos para situar en un nuevo nivel la preparación de la UE para los efectos actuales y futuros del cambio climático”¹⁵. En este documento, por tanto, la Comisión planteó el objetivo y

12 Ver Estrategia para 2050, *op. cit.*, ps. 22 y 28.

13 Ver Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, de 16 de abril de 2013, COM(2013) 216 final.

14 Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 4.

15 Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, ps. 6 y 12.

el marco general en el que desarrollar la acción y la normativa europea en materia de adaptación al cambio climático. Conforme a las competencias que le han sido atribuidas, la UE diseñó una estrategia que incluía la previsión de su actuación en diversos sectores normativos, el fomento de la actuación de los sistemas nacionales en este ámbito, y el desarrollo de la coordinación que permitiera una actuación coherente y eficaz en todo el territorio europeo. Para conseguir las metas fijadas, la Estrategia abogó por una gobernanza de la adaptación al cambio climático multinivel, transversal, y basada en un sistema de información compartida que permitiera tomar decisiones adecuadas y eficaces. La Estrategia ha sido objeto de evaluación por la Comisión en 2018, y se ha valorado de forma positiva los avances producidos, al tiempo que se reitera la pertinencia de continuar trabajando con el objetivo y enfoques señalados¹⁶.

Los documentos programáticos reseñados muestran la preocupación de la UE por afrontar un problema ambiental con innumerables y complejas repercusiones en los ámbitos social y económico, así como la convicción de que es necesaria una actuación de definición estratégica y coordinación a nivel europeo para asegurar una mayor resiliencia ante los efectos del cambio climático. El desarrollo de este enfoque presenta importantes dificultades, pero también convierte a la adaptación al cambio climático en un ámbito de oportunidad para promover un desarrollo sostenible, así como para el avance y la profundización en el proceso de integración europea. Las medidas relativas a la adaptación al cambio climático necesariamente tienen que incorporarse en el desarrollo del modelo europeo de desarrollo sostenible, añadiendo un nuevo parámetro en la ponderación de los diferentes intereses de protección ambiental, mantenimiento del estado de bienestar, y competitividad de las economías europeas. En este marco, los efectos del cambio climático introducen factores de riesgo importantes, que pueden incidir en una mayor concienciación de la necesidad de potenciar una acción común que genere valor añadido en todo el territorio europeo.

La adaptación puede suponer, por tanto, un ámbito de oportunidad para promover una mayor integración ante el desafío de desarrollar una actuación coherente que incremente la resiliencia del territorio europeo ante los efectos del cambio climático. Desde este punto de vista, la gestión de la adaptación incide en la necesidad de fortalecer las instituciones y acciones de la UE, así como de fomentar una cooperación y coordinación

16 En la Estrategia de Adaptación se estableció que en 2017 la Comisión debía informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado de su aplicación, y proponer la revisión que fuera precisa. Durante 2018, se desarrolló el proceso de evaluación atendiendo a cinco criterios: eficacia; eficiencia; pertinencia; coherencia; y valor añadido de la UE. El resultado de la evaluación se incluyó en un informe final, y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que le acompaña. Ver, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE*, de 12 de noviembre de 2018, COM(2018) 738 final; y *Commission Staff Working Document Evaluation of the EU Strategy on adaptation to climate change Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the EU Strategy on adaptation to climate change*, de 12 de noviembre de 2018, SWD(2018) 461 final.

eficaces con los sistemas nacionales. Este ámbito de actuación requiere importantes ajustes económicos y sociales, lo que conlleva la necesidad de definir metas comunes, y apoyar las modificaciones institucionales y jurídicas que resulten necesarias en cada sistema nacional. Se requiere, por tanto, la puesta en marcha de una planificación y actuación a nivel europeo mediante la que se responda a los riesgos comunes, y se apoye a las acciones locales, lo que promueve la construcción de solidaridades de hecho mediante las que enfrentar el desafío común de la adaptación. Esta gobernanza se llevará a cabo conforme a los principios de actuación diseñados en la Estrategia de Adaptación, que apostó por una gestión multinivel, transversal, y basada en la decisión informada, y estos rasgos pueden incidir también en el avance de un proceso de integración europea que deberá responder a las necesidades y desafíos que enfrentan las actuales sociedades europeas.

Teniendo en cuenta lo expuesto en este apartado introductorio, el objetivo del presente trabajo de investigación es el análisis de la política de adaptación al cambio climático de la UE, desde una perspectiva que permita reflexionar sobre su incidencia en el diseño de un modelo europeo de desarrollo sostenible, y en la profundización del proceso de integración europea. Para ello, se ha estructurado un documento en el que en los sucesivos apartados se analizan los tres caracteres principales de la gobernanza de la adaptación al cambio climático que se incluyeron en la Estrategia de Adaptación de la UE, y se han desarrollado en su acción posterior. En consecuencia y, en primer término, se ha analizado la configuración multinivel de la adaptación al cambio climático, prestando atención tanto al fomento de las políticas nacionales, como a la relevancia que han alcanzado las ciudades en este ámbito de actuación. El análisis de ambos elementos resulta de interés a la hora de abordar el estudio de una gestión de la adaptación en la que interactúan diversos niveles de decisión. En segundo lugar, se incluye el examen de la conformación de la adaptación como un objetivo transversal de las diferentes acciones de la UE, de forma que se reflexiona sobre la necesidad de coherencia en una actuación enmarcada en diversos ámbitos normativos, y con diversa capacidad competencial. En tercer lugar, se introduce un epígrafe dedicado al estudio del sistema de información europeo sobre adaptación, mediante el que se pretende mejorar la toma de decisión en este ámbito. Por último, en el apartado de conclusiones se presentan de forma breve los principales resultados de la investigación realizada.

2. AVANZANDO EN LA GOBERNANZA MULTINIVEL DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Como se ha puesto de manifiesto en los informes del IPCC y de la EEA, los efectos del cambio climático son múltiples y diversos, variables en función de las características particulares de cada territorio, y sistemas socio-económicos. La adaptación va a requerir tanto de actuaciones generales como locales, que permitan enfrentar las diferentes

escalas en las que se producen las consecuencias de este fenómeno ambiental. La acción de adaptación en el espacio europeo requiere, en consecuencia, la implicación de los diferentes niveles de decisión desde el local al europeo, de forma que desarrollen estrategias, instrumentos y financiación compartidas, y sumen sus esfuerzos para aportar una respuesta eficaz de adaptación teniendo en cuenta las diferentes circunstancias presentes en cada contexto¹⁷. Por lo tanto, para que la adaptación al cambio climático resulte eficaz, se requiere una estrategia y acción generales que, al mismo tiempo, permitan una implementación variable y acomodada a las características concretas de cada situación local.

Para responder al reto que plantea la gestión de la adaptación en el territorio europeo, el enfoque más apropiado parece ser, en consecuencia, la articulación de una gobernanza multinivel, en la que participen y se coordinen las diferentes administraciones encargadas de la gestión de los múltiples ámbitos de actuación implicados. Ahora bien, cabe prever que en el desarrollo de esta gobernanza multinivel, se plantearán las dificultades propias del reparto competencial entre la UE y los Estados miembros, así como los problemas que conlleva una correcta aplicación del principio de cooperación. La actuación de la UE en materia de adaptación encuentra un primer título competencial en el artículo 191 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE) referido a la política europea de medio ambiente¹⁸; no obstante, dado que los efectos del cambio climático son múltiples, las medidas de adaptación también podrán desarrollarse a través de otros ámbitos competenciales, como pueden ser los relativos a agricultura y pesca, cohesión económica, social y territorial, o energía.

La actividad de la UE para la adaptación al cambio climático se va a desarrollar prioritariamente en el marco de las competencias calificadas como compartidas por el artículo 4 del TFUE, de forma que cabe recordar que la delimitación de su capacidad de actuación se realizará atendiendo a los principios de atribución, subsidiaridad y proporcionalidad del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE), y que las relaciones entre la UE y los Estados miembros en el desarrollo de estas competencias deben guiarse por el principio de cooperación leal del artículo 4.3 del TUE¹⁹. Puede afirmarse, por tanto, que la actividad de adaptación al cambio climático tendrá que

17 Esta aproximación es la que inspira los últimos desarrollos en el ámbito del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. En el Acuerdo de París se ha introducido una aproximación multinivel en el que el objetivo climático común se implementa mediante la coordinación de las diferentes medidas adoptadas en los sistemas nacionales. En particular, el instrumento de las contribuciones determinadas a nivel nacional recogido en su artículo 4, supone un buen ejemplo de la adopción de una aproximación en la que el objetivo climático internacional se alcanzaría a través de la suma de los esfuerzos nacionales, desarrollados en sus diversos niveles de actuación.

18 Ver *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Versión Consolidada en *Diario Oficial*, C 326 de 26 de octubre de 2012.

19 Ver *Tratado de la Unión Europea*, Versión Consolidada en *Diario Oficial*, C 326 de 26 de octubre de 2012.

desarrollarse en un contexto de gobernanza multinivel que no está exento de complejidad competencial, de forma que tendrán que integrarse acciones de la UE y de los sistemas nacionales, en sus diferentes niveles administrativos, manteniendo el adecuado reparto de competencias establecido por las previsiones normativas de cada sector.

Las características de la adaptación al cambio climático, y de los ámbitos normativos que implica, promueven que la aplicación del principio de subsidiaridad favorezca, en principio, la actuación prioritaria de los sistemas nacionales. La redacción del principio de subsidiariedad en el artículo 5.3 del TUE incluye a los diferentes niveles normativos nacionales, y en un ámbito como el de la adaptación al cambio climático, puede afirmarse que la actuación en los niveles regionales y locales tendrán una especial relevancia para alcanzar mayores niveles de resiliencia ante los efectos del cambio climático. La acción más cercana al territorio puede tener en cuenta de forma adecuada las diferentes circunstancias ambientales, sociales y económicas, lo que permitirá una acción más eficaz y apropiada. En particular, la administración local aparece como la mejor posicionada para evaluar los riesgos concretos de cada territorio y sociedad, y para planificar las medidas de adaptación que pudieran generar más resiliencia y responder a las necesidades concretas de cada zona.

Ahora bien, la afirmación anterior no debería ser obstáculo para apuntar también que la competencia de la UE puede abarcar el diseño de estrategias comunes, el apoyo y fomento de la actuación de los sistemas nacionales, y una actuación específica en los ámbitos especialmente sensibles a los efectos del cambio climático en los que la actuación a escala europea resulte más conveniente. La adaptación al cambio climático requiere una planificación estratégica de amplio alcance y a largo plazo, lo que conlleva un importante esfuerzo en el desarrollo de conocimiento, instrumentos de planeamiento y fuentes de financiación. Dada la dimensión de la actividad de adaptación que va a ser requerida en el territorio europeo, la acción de la UE resulta fundamental para planificar el interés comunitario general, así como para actuar en aquellos sectores en los que sus competencias y los efectos de su acción lo aconsejen. Pese al necesario protagonismo de los sistemas nacionales en la adaptación al cambio climático, se hace también necesario asegurar la eficacia, la no duplicidad, y la coherencia de actuación en todo el territorio europeo, de forma que se requiere de la UE que complemente, fomente y asegure la coherencia de la actuación desarrollada en el ámbito de los Estados miembros.

El enfoque descrito de la aplicación del principio de subsidiariedad al ámbito de la adaptación al cambio climático, supone promover una gestión multinivel en la que la UE desarrollaría una función estratégica y de apoyo general, así como de actuación en determinados sectores, mientras que los diversos niveles de decisión de los sistemas nacionales estarían llamados a implementar una actuación coherente con estos principios programáticos, y que pudiera sumar esfuerzos para alcanzar los objetivos propuestos

a nivel europeo²⁰. Una actuación conforme al principio de cooperación leal debería promover que la actuación desarrollada en los diferentes niveles fuera congruente, de forma que pudiera asegurar una adaptación apropiada a los efectos del cambio climático y, en consecuencia, el cumplimiento de un objetivo general y común de desarrollo sostenible. Las previsiones estratégicas y de los sectores regulados a nivel europeo, requieren que la actuación en los sistemas nacionales se ajuste a los objetivos propuestos, de forma que se aseguren unos resultados comunes.

La implementación efectiva de esta gobernanza multinivel no va a estar exenta de dificultades. En buena medida, la actuación de la UE sobre adaptación supone incidir en sectores en los que las administraciones nacionales, y particularmente las locales, han tenido tradicionalmente un mayor protagonismo, por lo que no resulta fácil desarrollar un sistema de cooperación que incluya de manera eficaz a todos los niveles de decisión²¹. A esto se añade que las medidas de adaptación al cambio climático tendrán que generarse en diversos sectores, en cada uno de los cuales la incidencia del derecho de la UE es diferente, por lo que se requiere un esfuerzo de coherencia en los objetivos perseguidos que no siempre resulta fácil de asegurar ante la diversidad de intereses presentes en cada ámbito normativo.

La UE abordó los desafíos descritos para avanzar en una gobernanza multinivel en la Estrategia de Adaptación, en la que se defendió la oportunidad de una acción a escala europea, al tiempo que se reconoció la importancia de la actuación nacional en todos sus niveles²². Utilizando como principal marco de referencia el establecido en la Estrategia, en los apartados siguientes se aborda el estudio de la actividad desarrollada por la UE para el fomento de la actuación de los sistemas nacionales en materia de adaptación, así como para la asistencia a las ciudades en su actividad con este objetivo. Mediante esta actividad, la UE promueve el avance de un proceso de integración europeo en el que los objetivos compartidos pretenden alcanzarse con un diálogo y cooperación permanente con los niveles estatal, regional, y particularmente local, de los Estados miembros. De esta forma, se reconoce la complejidad de los sistemas institucionales y competenciales del territorio europeo, y se promueve un proceso de integración que incluya la gestión compartida entre los diversos niveles de decisión. En un ámbito como el de la adaptación

20 Para una mayor reflexión sobre las diferentes implicaciones y capacidades de abordar la subsidiariedad en un contexto de gobernanza multinivel, ver el reciente estudio de PAZOS-VIDAL (2019).

21 Para un mayor análisis de los problemas planteados por los Estados miembros para el desarrollo de la actuación de la UE en materia de adaptación, ver las reflexiones incluidas en PÉREZ DE LAS HERAS (2015), p. 5.

22 En el Informe de Evaluación de la Estrategia de 2018 se señaló que “una estrategia de adaptación de la UE sigue siendo muy pertinente y añade valor a los esfuerzos de adaptación nacionales, regionales y locales, además de ser rentable”, a lo que se agrega que la estrategia “ha funcionado como punto de referencia, es decir, centrandó y catalizando la acción en otros niveles de gobernanza”. Por lo tanto, la Comisión valora de forma positiva el desarrollo de la gobernanza multinivel que se ha producido en el marco de la Estrategia, y promueve que se continúe en esta línea de actuación. Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 13.

al cambio climático, se produce la oportunidad de avanzar en una integración que pone en contacto directo a la UE y a las administraciones más cercanas a la ciudadanía, y llama a la cooperación de estas últimas bajo el sistema común que supone la acción y el ordenamiento jurídico europeo.

2.1. El fomento de las políticas nacionales de adaptación al cambio climático

Como se ha señalado en el anterior apartado, la Estrategia de Adaptación de la UE abogó por una gobernanza de la adaptación multinivel, de forma que los diversos ámbitos de decisión tendrán que asumir el objetivo compartido de generar resiliencia a los efectos del cambio climático²³. No puede, en este sentido, olvidarse que las diversas administraciones del territorio europeo con implicación en este ámbito habían colaborado en el diseño de la Estrategia, a través de la participación en los Libros Verde y Blanco sobre adaptación al cambio climático, documentos en los que ya se manifestó la conveniencia de incluir una aproximación multinivel en la gestión²⁴. Conforme a este resultado del proceso participativo, la Estrategia no se limitó a trazar un plan de acción a desarrollar en la esfera competencial de la UE, sino que se diseñó como el documento de referencia para una actuación integrada en todos los niveles normativos y de acción. Dado que el propósito último es que la actividad de adaptación al cambio climático se desarrolle permitiendo el incremento de la resiliencia en el territorio de la UE, se requiere una interconexión y coherencia de la actividad desarrollada en los diferentes niveles, y la Estrategia pretende asegurar la eficacia en esta actuación.

Además de asegurar la coherencia en la acción, la Estrategia de Adaptación fijó como uno de sus objetivos fomentar las medidas nacionales de adaptación al cambio climático. En este documento se incluyó el llamamiento a los Estados miembros para que elaborasen estrategias de adaptación, al tiempo que se anunció que se facilitaría la financiación necesaria para esta actividad²⁵. Aunque en un primer momento se utilizó una aproximación genérica referida a las estrategias de adaptación, la Comisión desarrolló posteriormente unas directrices básicas sobre el contenido de los instrumentos de planificación cuya utilización resultaría útil en esta tarea. No puede afirmarse que a

23 En el texto de este documento se precisó que “las medidas de adaptación tendrán que tomarse tanto a nivel local, como regional y nacional”. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 2.

24 Ver Libro Verde de la Comisión Europea *Adaptación al cambio climático en Europa: opciones de actuación para la UE*, de 29 de junio de 2007, COM (2007) 354 final; y Libro Blanco de la Comisión Europea *Adaptación al cambio climático: hacia un marco europeo de actuación*, de 1 de abril de 2009, COM (2009) 147 final. Para un mayor análisis del proceso que conduciría a la publicación de la Estrategia de Adaptación, ver RAYNER y JORDAN (2010).

25 Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, ps. 6 y ss.

través de labor de la Comisión se haya fijado un modelo único para elaborar las estrategias nacionales de adaptación, pero sí que los parámetros establecidos permiten una cierta uniformidad en los contenidos. Este impulso a la homogenización facilitó la labor de revisión de los resultados de la Estrategia de Adaptación, efectuada por la Comisión en 2018. En el informe final producto de esta revisión, se destacó que veinticinco Estados Miembros habían desarrollado estrategias de adaptación, frente a los quince que lo habían hecho en 2013, por lo que se evaluó favorablemente los resultados de la labor de impulso que se había desarrollado en el marco de la Estrategia²⁶.

Resulta, por tanto, significativo el incremento de los Estados que han adoptado estrategias nacionales de adaptación tras la aprobación de la Estrategia de la UE, a lo que se suma la labor de profundización realizada en este ámbito a través del desarrollo de planes nacionales de adaptación²⁷. Se produce, de esta forma, una actividad agregada que se constituye como elemento esencial para alcanzar el objetivo de resiliencia al cambio climático en el contexto europeo. No cabe duda de que este resultado se debe, en buena medida, al desarrollo del anuncio incluido en la Estrategia sobre un incremento de la financiación disponible para la adaptación. La cuestión de la financiación es uno de los elementos claves a la hora de abordar la resiliencia ante el cambio climático, y en el ámbito europeo este aspecto se ha traducido en la especial consideración que se ha otorgado a los gastos relacionados con el cambio climático en el Marco Financiero Multianual para 2014-2020²⁸. Los cinco fondos estructurales y de inversión han introducido la adaptación en sus previsiones, de forma que se aseguró que la totalidad del sistema financiero de la UE fomentara las acciones nacionales que promoviesen la resiliencia a los efectos del cambio climático.

La Estrategia de Adaptación ha promovido, por tanto, una gobernanza multinivel en la que en el nivel europeo se han establecido los objetivos y parámetros generales de actuación, al tiempo que se han tomado medidas para fomentar la acción en los sistemas nacionales. De esta forma, se pretendió que el valor añadido de la actuación en la esfera

26 Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 6.

Los informes relativos a las estrategias de adaptación desarrolladas por los Estados Miembros pueden consultarse en https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_en (última consulta 18/11/2019). Resulta de interés el estudio realizado en FLEIG, SCHMIDT, y TOSUN (2017), en el que se realiza una comparativa de la actividad de los Estados miembros en adaptación, y se incluyen datos sobre las estrategias en mitigación.

27 En la Plataforma Climate-ADAPT puede consultarse los Estados miembros que han adoptado medidas en materia de adaptación, y la naturaleza y contenido de las mismas. Ver <https://climate-adapt.eea.europa.eu/countries-regions/countries> (última consulta 18/11/2019).

28 La Estrategia de Adaptación se refería, en particular, al programa LIFE como fuente destacada para financiar el incremento de la capacidad de adaptación al cambio climático. Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, ps. 7 y 8. En cumplimiento de las indicaciones de la Estrategia, en el desarrollo del Marco Financiero Multianual para 2014-2020 se ha asegurado que al menos el 20% del presupuesto fuera dedicado a la financiación de acciones relativas a mitigación o adaptación.

europea se tradujese en asegurar que los esfuerzos agregados de los Estados miembros se incrementasen y produjeran los resultados deseados. Se reconocía así que la adaptación al cambio climático supone una actuación altamente compleja y costosa, y se destacaba la capacidad de la UE para aportar a su gobernanza medios de planificación y financiación que pudieran generar efectos sinérgicos y multiplicadores. Si se atiende a los resultados positivos valorados en la revisión de la Estrategia, puede apreciarse que esta aproximación se ha mostrado eficaz para la gestión de un reto compartido como es la adaptación, en el que se implican diversos niveles de toma de decisión con un complejo entramado competencial. Desde este punto de vista, el ámbito de la adaptación al cambio climático aparece como un espacio en el que se ha avanzado en una gobernanza multinivel, que podrá resultar útil para enfrentar también otros retos comunes del proceso de integración europea.

2.2. El reconocimiento de la relevancia de las ciudades en la adaptación al cambio climático

La mayoría de la población de la UE vive actualmente en zonas urbanas, y la Comisión Europea prevé un aumento de esta situación hasta llegar a que el 80% de la población europea viva en ciudades en 2050. Puede afirmarse, por tanto, que el proceso de urbanización en Europa es muy acusado, lo que conlleva múltiples implicaciones sociales, culturales, económicas y ambientales, con importantes desafíos para su gestión²⁹. La UE no ha permanecido ajena a este proceso, y ya desde la Comunicación de la Comisión relativa al impulso de una política urbana de 1997, se destacó la importancia de las ciudades, entendidas como los diversos tipos de núcleos urbanos, para lograr los objetivos comunes fijados por el sistema europeo³⁰. De forma sintética, puede afirmarse que la acción de la UE en relación a las ciudades ha supuesto reconocer su relevancia en una gestión multinivel que requiere traducir los propósitos europeos en acciones concretas en el ámbito local³¹.

Ante esta situación, no cabe duda de que las ciudades están llamadas a ser importantes protagonistas en la gestión de las transformaciones necesarias para asegurar una adecuada adaptación al cambio climático. Las administraciones locales son las que prestan los servicios básicos en los núcleos urbanos y, por lo tanto, las mejor posicionadas

29 Para una mayor reflexión sobre el desarrollo y las consecuencias del proceso de urbanización de las sociedades europeas, ver NIJKAMP y KOURTIT (2013), p. 303.

30 Ver Comunicación de la Comisión *Hacia una Política Urbana para la Unión Europea*, de 6 de mayo de 1997, COM(97) 197 final.

31 Para un mayor análisis del desarrollo del tratamiento de las ciudades en la evolución del sistema jurídico y de gestión europeo, desde el enfoque de la necesidad de una gobernanza multinivel, ver SAN SALVADOR DEL VALLE DOISTUA, MIRANDA LESCHKO, y MATOVIC (2018).

para detectar las acciones necesarias para incrementar la resiliencia ante los efectos del cambio climático en estas poblaciones. Las ciudades han desarrollado en los últimos años una extensa actuación para la mitigación del cambio climático, principalmente por la importancia de las emisiones de gases de efecto invernadero que originan las múltiples actividades desarrolladas en el espacio urbano³². Dado que los efectos previsibles de este fenómeno ambiental tendrán un importante impacto en las ciudades, en cuyo espacio se concentra una importante densidad de población, es evidente que se requiere que avancen también en el desarrollo de medidas de adaptación. A esto se añade que las administraciones locales ostentan competencias que resultan relevantes para el despliegue de medidas de planificación, de forma que se convierten en actores imprescindibles para la programación de las acciones de adaptación locales.

En la Estrategia de Adaptación de la UE se reconoció la importancia de las ciudades para lograr el objetivo del incremento de la resiliencia que propugnaba, de forma que aparecían como uno de los niveles clave en la gobernanza multinivel de la adaptación al cambio climático. En particular, en este texto se destacó la relevancia de los compromisos de mitigación voluntarios que las ciudades habían asumido en el Pacto de los Alcaldes, de forma que incluyó entre sus actuaciones el propósito de añadir la adaptación a este tipo de instrumento que incluye compromisos voluntarios y colaborativos³³. En cumplimiento de esta previsión, la Comisión Europea lanzó en 2014 la iniciativa Alcaldes por la Adaptación, que partía de la misma aproximación y principios que habían inspirado el inicial Pacto de Alcaldes. Se trasladaba, de esta forma, una experiencia desarrollada con el objetivo de la mitigación al ámbito de la adaptación, aprovechando las redes ya creadas y la práctica generada.

Las ciudades que se unieron voluntariamente a la iniciativa Alcaldes por la Adaptación, asumieron el compromiso de elaborar planes bianuales de adaptación

32 La actividad de las ciudades en el marco del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, resulta un buen ejemplo del protagonismo que han alcanzado en los últimos años en la acción ante este reto ambiental. Diversas iniciativas de asociaciones de ciudades han abogado por hacer oír la voz de las entidades locales en la negociación internacional, al tiempo que asumían compromisos voluntarios en materia climática, y compartían recursos y experiencias. Ejemplo de esto son las iniciativas internacionales del Pacto Global de Alcaldes, el C40 Grupo de Liderazgo Climático, Gobiernos Locales para la Sostenibilidad, o Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Asimismo, también en el ámbito de las ciudades europeas se ha desarrollado una práctica de cooperación y aceptación de compromisos para avanzar en la sostenibilidad ambiental, que ha incidido particularmente en la acción climática. En este sentido, puede servir como ejemplo la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg) del 27 de mayo de 1994, en la que se reconoce la importancia de que las ciudades asuman compromisos relevantes ante el cambio climático.

33 Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 8. La Comisión Europea constituyó formalmente el Pacto de Alcaldes el 29 de enero de 2008, en el marco de la Segunda Semana de la Energía Sostenible. Este instrumento tuvo como objetivo favorecer la actuación de las ciudades para la mitigación del cambio climático, de forma que aceptaban compromisos voluntarios en este ámbito que se revisaban periódicamente.

en consonancia con la Estrategia de Adaptación de la UE, y a presentar un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas para su revisión transcurrido el plazo de implementación. La participación en la iniciativa implicaba que las entidades participantes podían recibir asesoramiento técnico, documentos guía, e información sobre buenas prácticas, además de abrirse la posibilidad de colaboraciones en red. De esta forma, Alcaldes por la Adaptación se constituyó como un foro de colaboración entre la UE y las ciudades, y entre estas entre sí, con el objetivo de que esta práctica colaborativa favoreciera la gestión multinivel de la adaptación al cambio climático. En 2015 se fusionaron las iniciativas del Pacto de los Alcaldes y Alcaldes por la Adaptación, y se constituyó una única plataforma con la denominación Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía. Este nuevo instrumento incluyó una aproximación que integraba la mitigación y la adaptación al cambio climático como dos necesidades interrelacionadas y complementarias, y pretendía ser más ambicioso en sus objetivos que los anteriores.

En su informe de 2018 sobre la evaluación de la Estrategia de Adaptación, la Comisión Europea destacó la introducción de la adaptación en el Pacto de Alcaldes, y los efectos positivos que esto había generado. En particular, señaló que para “abril de 2018, 1.076 firmantes del Pacto procedentes de 25 Estados miembros de la UE, que representan una población de alrededor de 60 millones de habitantes, se habían comprometido a realizar evaluaciones de vulnerabilidad y de riesgos y a elaborar y aplicar planes de adaptación e informar al respecto”³⁴. Los datos presentados mejoraban, a juicio de la Comisión, la capacidad de resiliencia ante los efectos del cambio climático en los espacios urbanos europeos, a lo que se añadía que introducía un valor añadido para la UE al haberse introducido la adaptación en diversos niveles de gobernanza³⁵. Mediante estas iniciativas se ha canalizado y fomentado la comunicación entre la UE y las autoridades locales, de forma que se mejora el intercambio de conocimientos y prácticas con las que desarrollar una actuación coherente en materia de adaptación en todo el territorio europeo. En este sentido, y al referirse a la coherencia de actuación generada por la Estrategia de Adaptación, la Comisión Europea destacó a la iniciativa del Pacto de Alcaldes como uno de los instrumentos que en el ámbito de la adaptación “han reforzado también enfoques similares de los Estados miembros de la UE que comparten riesgos climáticos parecidos”³⁶.

La Comisión señaló en su informe de evaluación la pertinencia de seguir avanzando en la iniciativa del Pacto de Alcaldes, y de promover sus resultados. Ahora bien, el Pacto no es el único espacio en el que se pretende fomentar un ámbito colaborativo para mejorar la gobernanza multinivel en la UE, y en el que la adaptación al cambio climático se ha incluido como objetivo destacado. Merece la pena enunciar en este apartado la

34 Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 8.

35 *Ibidem*, p. 12.

36 *Ibidem*, p. 11.

actividad desarrollada en el marco de la Agenda Urbana de la UE, que entre sus temas prioritarios incluye la adaptación al cambio climático. La Comisión Europea, los Estados miembros, las administraciones locales, y actores privados, participan en la Agenda Urbana de forma voluntaria y en situación de igualdad. Se establece así una estructura colaborativa multinivel, en la que se pretende el dialogo, el intercambio de experiencias, y la asistencia mutua para el desarrollo del objetivo general de crear espacios urbanos sostenibles. En este marco, la adaptación al cambio climático aparece como uno de los retos principales a abordar, indisolublemente interconectado con la cualidad misma de sostenibilidad de la ciudad.

Las experiencias en adaptación desarrolladas en iniciativas como el Pacto de Alcaldes o la Agenda Urbana, muestran como la ciudad se convierte en un actor destacado para la implementación de los objetivos fijados a nivel de la UE. En buena medida, las ciudades asumen esfuerzos en la acción climática que, en algunos casos, pueden incluso llegar a ser más relevantes que los de otros niveles de decisión nacional, al tiempo que generan prácticas y conocimientos locales que aportan una experiencia específica con la que mejorar la acción normativa y de planificación. En la gestión de la adaptación aparece, por tanto, un claro interés por el dialogo entre la UE y las entidades locales para el diseño e implementación de acciones eficaces, lo que genera un espacio colaborativo que puede incidir, sin duda, en el desarrollo mismo del proceso de integración europea³⁷. Las ciudades se convierten en receptores prioritarios de los objetivos europeos, al tiempo que aportan una nueva voz en el proceso de desarrollo de las políticas europeas. Se avanza de esta forma en una gobernanza multinivel que sobrepasa el eje de dialogo entre la UE y los Estados miembros, para integrar un sistema más complejo en el que las administraciones locales adquieren un destacado protagonismo.

3. AVANZANDO EN LA TRANSVERSALIDAD DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ACCIÓN DE LA UE

La necesidad de actuar con una aproximación transversal para lograr una adecuada protección ambiental ha sido reconocida expresamente en los tratados constitutivos de la UE. En el artículo 3.3 del TUE, se incluye al desarrollo sostenible como uno de los objetivos prioritarios de la organización, lo que conlleva el mandato de asegurar un

³⁷ La colaboración y el intercambio de experiencias genera una práctica compartida entre las ciudades que homogeniza el proceso de planificación de la adaptación, y reproduce las prácticas que han tenido éxito. Para un mayor estudio de esta cuestión resulta de interés el estudio desarrollado en SCHIDT-THOMÉ y KLEIN (2013), que analiza el proceso de decisión en materia de adaptación en las ciudades, y recoge prácticas concretas que pueden ser replicables al haber obtenido resultados positivos.

“nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. Por su parte, el artículo 11 del TFUE prescribe la integración de la protección del medio ambiente en las políticas y acciones de la UE, con el fin de responder a este objetivo. Se articula, de esta forma, el principio de integración ambiental en el contexto de la normativa europea, y el consecuente mandato de interconectar los diferentes sectores de actuación para lograr los objetivos de protección y mejora del medio ambiente³⁸.

Mediante la introducción de este principio de integración, se reconoce en el sistema de la UE el carácter transversal de la problemática ambiental, y la oportunidad, en consecuencia, de actuar con esta perspectiva en los diferentes sectores en los que esta organización ostenta competencias. De forma análoga, puede afirmarse la transversalidad de los efectos del cambio climático y, en consecuencia, la necesidad de actuación en los diversos sectores de competencia de la UE para poder articular una adaptación eficaz. Resulta esencial que el objetivo de la adaptación al cambio climático se introduzca en las diferentes áreas de actuación europeas, de forma que las diferentes políticas converjan en su logro. La oportunidad de una actuación transversal ya se había reconocido a la hora de enfrentar la mitigación del cambio climático, lo que se tradujo en que los paquetes de clima y energía adoptados incluyeran diversas medidas basadas en diferentes marcos competenciales, pero que confluían en el propósito de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero³⁹. Esta misma aproximación transversal debe trasladarse al

38 El principio de integración ambiental ha sido recogido en los principales textos estratégicos y programáticos desarrollados por la UE. Ejemplo de ello es la Comunicación de la Comisión *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)*, de 15 de mayo de 2001, COM (2001) 264 final; y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible*, de 24 de julio de 2009, COM (2009) 400 final. En ambos documentos se aporta un marco político y jurídico mediante el que integrar el objetivo del desarrollo sostenible en todos los sectores normativos y de actuación de la UE, incluyendo un plazo temporal que culminaría en 2050.

39 El paquete Clima y Energía 2020, aprobado en 2008, se adoptó para alcanzar los siguientes objetivos: reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990; lograr que el 20% del consumo total de energía proceda de fuentes de energías renovables; e incrementar un 20% la eficiencia energética. Para lograr estos objetivos se actuó en diversos ámbitos jurídicos, de forma que se establecieron metas vinculantes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; se reformó el mercado europeo de emisiones; se desarrolló normativa en materia de energías renovables y eficiencia energética; y se avanzó en innovación y financiación relativa al cambio climático. Por su parte, el paquete Clima y Energía 2030, aprobado en 2014 y revisado al alza en 2018, incluyó nuevos objetivos para el periodo 2021-2030: reducción del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990; lograr que el 32% del consumo total de energía proceda de fuentes de energías renovables; e incrementar un 32,5% la eficiencia energética. En esta ocasión se incluyó una nueva reforma el mercado de emisiones; se fijaron objetivos obligatorios para los Estados respecto al incremento del uso de las fuentes de energías renovables; se diseñó un sistema de gobernanza para la Unión de la Energía; se previó la elaboración de planes integrados nacionales de energía y clima; y se anunció el fomento de estrategias climáticas nacionales de largo plazo.

ámbito de la adaptación, ya que la complejidad y diversidad de los efectos del cambio climático conllevan la necesidad de actuación en la práctica totalidad de los ámbitos en los que la UE ostenta competencias.

El principal reto a la hora de aplicar una aproximación transversal a la adaptación al cambio climático, es asegurar la coherencia entre las medidas adoptadas en los diversos sectores competenciales. Las diferentes políticas de la UE se desarrollan con distintos mandatos que, con frecuencia, impiden explorar todos los efectos sinérgicos que pudieran generar. Este problema ha sido señalado repetidamente como uno de los retos a superar para la consecución de los objetivos comunes de la UE. Particularmente, en la Estrategia Global de 2016 se avisó de la importancia de asegurar la congruencia de las diferentes políticas europeas, lo que se fijó como uno de los aspectos a mejorar para incrementar la eficacia del proceso mismo de integración europea. En el ámbito de la adaptación al cambio climático, la coherencia en la actuación en los diferentes sectores es imprescindible para asegurar la eficacia de la respuesta ante un fenómeno ambiental con múltiples y diversos efectos. A esto se suma que la capacidad de la UE para actuar de forma trasversal y coherente en diferentes sectores, también fundamentará la oportunidad de una actuación a escala europea que añada un beneficio adicional a los esfuerzos agregados de las acciones nacionales en materia de adaptación.

La Estrategia de Adaptación de la UE acogió los planteamientos señalados, de forma que indicó la necesidad de utilizar una aproximación transversal para promover la resiliencia ante el cambio climático, al tiempo que señaló la necesidad de la coherencia de esta actuación. En el informe de evaluación de la Estrategia, se ha destacado que, gracias a este documento, “la adaptación ha impregnado y guiado una amplia gama de políticas y programas de financiación clave de la UE”⁴⁰. Por lo tanto, y en cumplimiento del mandato incluido en la Estrategia, la UE ha introducido la preocupación por la adaptación al cambio climático en diversos ámbitos, de forma que se ha convertido en uno de los elementos incluidos en las normativas sectoriales. Conforme a esto, la adaptación al cambio climático ha quedado configurada como un objetivo transversal de las diferentes políticas de la UE, y tendrá que ponderarse a la hora del desarrollo normativo en cada ámbito competencial.

En particular, en la Estrategia se precisó que “una de las prioridades y de las responsabilidades de la Comisión es integrar las medidas de adaptación en las políticas y programas de la UE, como forma de generar actuaciones para la reducción del impacto del cambio climático”⁴¹. Se requiere, de esta forma, una planificación general en el nivel europeo que permita detectar los múltiples riesgos de los efectos del cambio climático, y generar las respuestas adecuadas en los diferentes sectores normativos involucrados. Como se ha señalado con anterioridad, las dificultades para la implementación de esta previsión

40 Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 6.

41 Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, p. 9.

de la Estrategia vendrán tanto de la complejidad de las necesidades de adaptación, como del propio proceso de toma de decisiones y desarrollo de las políticas, lo que conlleva la oportunidad de explorar las múltiples soluciones para que la actuación de la UE resulte coherente independientemente de la esfera competencial en la que se desarrollen⁴².

Además de señalarse la importancia de una actuación transversal general que tuviera en cuenta la necesidad de adaptación, la Estrategia también incluyó la exigencia de que la UE actuase con esta perspectiva en los sectores que pueden resultar más sensibles ante los efectos del cambio climático. En el texto se identificaron algunos sectores que fueron calificados de vulnerables y clave, subrayando la necesidad de que la UE desarrollara una actuación de adaptación mediante la que se posibilitase su acomodación a las nuevas circunstancias climáticas. En particular, la Estrategia incluyó el mandato de actuar en tres áreas diferenciadas, como son: la acción en los ámbitos de la política agrícola común, la política de cohesión, y la política pesquera común; la actuación para reforzar la resistencia de las infraestructuras europeas; y la intervención para promover el uso de seguros y otros productos financieros contra catástrofes.

Como se ha señalado, la Estrategia de Adaptación incluyó un llamamiento a la necesidad de actuar en materia de política agrícola común, política de cohesión, y política pesquera común. En estos sectores los riesgos ambientales, sociales y económicos que puede producir el cambio climático son muy relevantes, a lo que se suma que se producirían a escala europea. Si el riesgo afecta a todo el territorio europeo, también es la actuación a esta escala la que puede generar una mayor resiliencia, y esto motiva la llamada a la acción incluida en la Estrategia. Para cumplir este mandato, la UE ha desarrollado diversas acciones, cuyos resultados fueron objeto de valoración en la evaluación de la Estrategia⁴³. En el informe de evaluación, la Comisión identificó a la Política Agrícola Común como uno de los sectores en los que la aprobación de la Estrategia había favorecido el desarrollo de medidas de adaptación, las cuales además se habrían visto favorecidas por la financiación europea. También en relación a la política de cohesión se realizó una evaluación positiva, y se destacó la previsión mediante la que se ha permitido destinar financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión a proyectos de adaptación. Sin embargo, en materia pesquera la valoración no fue tan positiva, y en el informe de evaluación se señaló que no se había integrado convenientemente la adaptación en este ámbito, debido, prioritariamente, a una insuficiente financiación por parte de la UE.

En la Estrategia se destacó, además, la importancia de garantizar la resistencia de las infraestructuras europeas. La vulnerabilidad de las infraestructuras vitales es diversa, en función de sus características particulares, y localización en el territorio europeo. No obstante,

42 El desarrollo de una acción trasversal de adaptación al cambio climático presenta múltiples dificultades derivadas de factores ambientales, sociales y económicos, para una mayor reflexión sobre este aspecto, ver VERSCHUUREN (2013).

43 Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, ps. 8 y 9.

la actividad de la UE resulta necesaria en este ámbito para generar una aproximación general con efectos integradores, y en particular en lo que se refiere a aquellas cuestiones que necesariamente inciden en el mercado interior. En este ámbito, destaca la necesidad de revisar las normas industriales que promuevan la adaptación en diferentes sectores, elemento clave para generar una mayor capacidad de resiliencia en todo el territorio europeo. La UE es la competente para proceder a la generación o revisión de esta normativa, por lo que resulta un sector estratégico en el que la acción a escala europea es fundamental. En el informe de evaluación de la Estrategia, se valoraron positivamente algunos avances en este ámbito, aunque también se señalaron aspectos en los que es necesario un mayor esfuerzo⁴⁴. En particular, se valoró positivamente la Decisión de la Comisión mediante la que se solicita a las organizaciones europeas de normalización una actualización para incluir la resistencia de las infraestructuras a los efectos del cambio climático en los sectores del transporte, la energía y la construcción⁴⁵. Respecto a los aspectos menos desarrollados, la Comisión destacó que podía avanzarse en nuevos tipos de acciones, poniendo como ejemplo que se exigiera que las infraestructuras financiadas por la UE fueran resistentes al clima.

También como un sector vulnerable clave, la Estrategia incluyó la necesidad de promover el uso de los seguros y demás productos financieros contra catástrofes, tanto naturales como antropogénicas. De nuevo en este caso se trata de un ámbito competencial en el que la UE puede actuar en beneficio general del sistema europeo, de forma que se potencie una actuación coherente que incremente la resiliencia general. Ahora bien, pese al posible valor añadido que supondría la actuación a escala europea en este ámbito, el informe de evaluación de la Estrategia reconoció que no se había integrado suficientemente el cambio climático en las prácticas de gestión de riesgos⁴⁶. Precisamente, éste es uno de los sectores en los que la evaluación apuntó la necesidad de mayor revisión, de forma que se aprovechara la oportunidad que este sector ofrece para desarrollar medidas que favorezcan la adaptación al cambio climático.

4. AVANZANDO EN LA MEJORA DE LA TOMA DE DECISIÓN INFORMADA EN LA GOBERNANZA DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Los efectos previstos del cambio climático son diversos, y se prevé que generen múltiples consecuencias que afectan a los ecosistemas y las diferentes sociedades europeas,

⁴⁴ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁵ Ver Commission Implementing Decision on deciding to make a standardisation request to the European standardisation organisations pursuant to Article 10 (1) of Regulation (EU) No. 1025/2012 of the European Parliament and of the Council in support of implementation of the EU Strategy on Adaptation to Climate Change, 28th May 2014, COM (2013) 216 final.

⁴⁶ Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 16.

pero persiste cierto grado de incertidumbre sobre los resultados que conllevan, y es difícil prever el impacto en cada espacio local. Ya se ha señalado que la adaptación al cambio climático requiere una planificación que fije unos objetivos claros y precisos, en base a los cuales se actúe en los diferentes sectores implicados, y se coordinen los diferentes niveles de decisión. Para el desarrollo de esta planificación, y la toma de decisión de las medidas que devengan de ella, se hace necesario contar con toda la información pertinente, que permita evaluar correctamente los riesgos, así como las medidas más eficaces y menos costosas para enfrentarlos. En un ámbito complejo, que lleva aparejado un cierto grado de incertidumbre científica y técnica, disponer de información adecuada se convierte en uno de los puntos clave para que la toma de decisión pueda derivar en soluciones eficaces.

La Estrategia de Adaptación de la UE reconoció la importancia de disponer de la información necesaria y pertinente para la toma de decisión en materia de adaptación, y la solución que adoptó en este ámbito fue la de fomentar el intercambio de datos y conocimientos a escala europea⁴⁷. La Estrategia incluye, en consecuencia, el objetivo de desarrollar un sistema europeo de información sobre adaptación al que puedan acceder los diferentes actores implicados en los diferentes niveles de decisión, y que ofrezca un conjunto de información que sea lo más certera y completa posible. En particular, mediante este sistema de información tendría que facilitarse el intercambio de los datos sobre las experiencias de adaptación que se estuvieran desarrollando en todo el territorio europeo, de forma que se facilitase a los diferentes actores el conocimiento de las mejores prácticas, y se favoreciera la coordinación y coherencia de la actuación en los diferentes niveles de toma de decisión.

La idea de articular un sistema europeo de información sobre adaptación había aparecido en el Libro Blanco, y entre sus previsiones se incluyó la de desarrollar una herramienta específica sobre adaptación que aglutinara toda la información sobre esta materia. Aquel fue el origen de la Plataforma Europea de Adaptación al Cambio Climático (Climate-ADAPT), establecida en 2012 a través de la colaboración entre la Comisión Europea y la Agencia Europea de Medio Ambiente. Mediante esta plataforma se superaba la inexistencia de una base de datos específica sobre adaptación a nivel europeo, y se ofrecía una herramienta de información única para la toma de decisión en los diferentes niveles competenciales. La Estrategia de Adaptación de la UE destacó la importancia de la plataforma para una actuación eficaz y coherente en los diferentes sectores y niveles de actuación implicados, e incluyó la previsión de convertirla en la ventanilla única de información sobre la adaptación en el territorio europeo⁴⁸. La mejora de la Plataforma Climate-ADAPT se convirtió, en consecuencia, en uno de los mandatos

⁴⁷ Ver Estrategia de Adaptación, *op. cit.*, ps. 8 y ss.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 9.

de la Estrategia, de forma que se lograrse una mayor accesibilidad y conexión con otras plataformas que los Estados miembros hubiesen desarrollado.

Por lo tanto, la Estrategia de Adaptación convirtió a la Plataforma Climate-ADAPT en el principal recurso de información para la toma de decisiones sobre adaptación al cambio climático. En la Plataforma se incluye información general sobre el cambio climático; sobre la actuación para la adaptación de la Unión Europea; y sobre las medidas adoptadas en las regiones transnacionales, los Estados y las áreas urbanas; a lo que suma un apartado de herramientas para facilitar la adopción de decisiones⁴⁹. La Plataforma supone, por lo tanto, un repositorio de prácticas y metodologías sobre adaptación al cambio climático, que además son evaluadas en cuanto a su eficacia, de forma que puedan convertirse en modelos de actuación replicables en el territorio europeo. Esta información se pone a disposición general, por lo que tendrán acceso a ella los diferentes actores, públicos o privados, que puedan estar implicados en la toma de decisión, facilitándose así la participación y colaboración entre las diferentes entidades con relevancia e interés en este ámbito.

En una materia tan compleja como la planificación para la adaptación al cambio climático, una herramienta como la Plataforma Climate-ADAPT se configura como una de las medidas con más proyección práctica en la toma de decisiones, al tiempo que configura una base común de conocimiento con la que desarrollar una actuación coherente y eficaz de adaptación en todo el territorio europeo⁵⁰. El intercambio de información y experiencias promueve el desarrollo de prácticas comunes, lo que resulta la base para la generación de verdaderas solidaridades de hecho en la respuesta ante este desafío ambiental común. Se promueve una metodología unitaria de toma de decisiones, que tendrá en cuenta un conocimiento compartido, y se favorece la homogeneización y la coherencia de las actuaciones a lo largo de todo el territorio europeo. La información compartida resulta, por tanto, un elemento que favorece el avance en la integración a escala europea, al establecer un ámbito en el que se fomenta la gestión integrada de un reto común.

La Plataforma es objeto de mejora con la progresiva incorporación de los resultados obtenidos en los programas de investigación y desarrollo de la UE, y previsiblemente con el progreso en la gestión de datos, de forma que resulta una herramienta en continua

49 El amplio contenido disponible en la Plataforma Climate-ADAPT puede consultarse a través de su sitio web en <https://climate-adapt.eea.europa.eu/> (última consulta 18/11/2019).

50 La Plataforma Climate-ADAPT presenta, además, una particular proyección en terceros Estados y en el régimen internacional en materia de cambio climático. Una base de datos como ésta, en la que se incluyen datos y experiencias en materia de adaptación, puede resultar un aporte interesante en el marco del llamamiento que el Acuerdo de París realiza a los Estados desarrollados para que asistan a los en vías de desarrollo. En este sentido, en la Plataforma se anuncia el interés mostrado por otros Estados de implementar experiencias similares, así como la capacidad e interés en que pueda conectarse con otras bases de datos para integrar un sistema de información más amplio.

evolución. En el informe de evaluación de la Estrategia de Adaptación, se valoró positivamente el incremento de los datos disponibles, aunque también se reconoció la dificultad para concluir un conocimiento “exhaustivo y cierto”, debido a las lagunas que será complicado eliminar en un ámbito en el que pervivirá cierta incertidumbre científica. Pese a ello, en el informe se avisa de que “la incertidumbre puede integrarse en la modelización y en una toma de decisiones transparente y abierta: no es una excusa para la inacción”⁵¹. En el mismo texto, se apunta la solución que la Comisión prevé para superar la persistencia de la incertidumbre, como es la de incentivar un intercambio de información que conduzca a una “adaptación participativa y fruto de un diseño compartido”⁵².

Los beneficios de la Plataforma Climate-ADAPT para la gestión de la adaptación al cambio climático, y el fomento de una metodología de actuación única, resultan claros. No obstante, la configuración de esta herramienta también puede suscitar dudas sobre la influencia de la gestión del conocimiento en la toma de decisiones, y la pérdida de control democrático que esto puede conllevar al unificarse la información en los diferentes niveles de gestión. También en este ámbito la adaptación al cambio climático supone un escenario privilegiado en el que aparecen nuevos retos a afrontar en diferentes ámbitos del proceso de integración europea. La creación de un recurso común de información permite avanzar en una toma de decisión con mejor capacidad para producir resultados eficaces, pero también conduce a los interrogantes relacionados con la forma en la que se generan y evalúan los datos. La Plataforma Climate-ADAPT se configura como la fuente de información a utilizar en todo el territorio europeo, por lo que su fiabilidad y transparencia serán relevantes a la hora de asegurar el buen gobierno en los diferentes niveles de decisión.

5. CONCLUSIONES

En este proyecto de investigación, se ha considerado a la adaptación como el proceso de adecuación a los efectos del cambio climático, que supone un desafío prioritario para la UE, al tiempo que un ámbito de oportunidad para potenciar una gobernanza eficaz de riesgos comunes que incida en el avance mismo del proceso de integración europea. La acción de adaptación debe dirigirse al objetivo de realizar los ajustes necesarios para incrementar la resiliencia en el territorio europeo, y para su consecución se ofrece la oportunidad de implementar instrumentos y prácticas que incidan en la articulación de un modelo europeo de desarrollo sostenible. La adaptación al cambio climático es un reto en el que la actuación a escala europea, y de forma coordinada, se presenta como

51 Ver Informe de Evaluación, *op. cit.*, p. 8.

52 *Ibidem*, p. 14.

una opción eficaz y acorde para obtener los mejores beneficios al menor coste posible. Se trata de un ámbito, por tanto, en el que la actuación desde el nivel europeo se muestra como un valor añadido a las actuaciones agregadas de los Estados miembros.

En este contexto, la UE se ha enfrentado al reto de la adaptación al cambio climático adoptando y desarrollando una Estrategia de Adaptación que debe servir de guía en la acción de todo el sistema europeo. La publicación de la Estrategia implicó la aceptación definitiva de la evidencia de que los efectos adversos del cambio climático en el territorio y las sociedades europeas estaban en marcha, y de la necesidad de una actuación sin demora y relevante que permitiera enfrentarlos. Con este texto, se planteaba en un único instrumento el enfoque de la actuación a desarrollar, implicando tanto a la actuación de la UE como de los Estados miembros, en sus diversos niveles de toma de decisión. La UE introdujo en la Estrategia una aproximación basada en una gobernanza multinivel, transversal, y que favoreciera una toma de decisión basada en la mejor información disponible. Los resultados de la Estrategia han sido objeto de evaluación, y la Comisión Europea ha concluido que este enfoque había resultado útil para conseguir el objetivo de incrementar la resiliencia ante el cambio climático y, por lo tanto, afirmó la conveniencia de mantener las principales claves de actuación en el desarrollo futuro.

La adaptación al cambio climático se aborda, por tanto, mediante una gobernanza que pretende avanzar en un enfoque multinivel, transversal, y basado en el uso de la mejor información posible para la toma de decisión. Se genera, de esta forma, un ámbito de actuación en el que ensaya una gobernanza cuyo traslado a otros ámbitos de la gestión europea puede ser útil. La adaptación se convertiría, así, en un espacio de oportunidad en el que avanzar en una práctica de gobernanza mediante la que enfrentar de forma eficaz los principales desafíos a los que se enfrentan las sociedades europeas, a través de un esfuerzo compartido, y aprovechando las sinergias entre diferentes actores y sectores.

El enfoque multinivel de la gobernanza de la adaptación, implica el reconocimiento de la necesidad de participación de las diversas administraciones que ostentan competencias relacionadas con este ámbito de actuación. Se requiere una actuación que, desde lo europeo a lo local, desarrolle las medidas necesarias para hacer frente a los múltiples efectos del cambio climático, y esto conlleva una diversidad de esferas competenciales que tendrán que activarse para alcanzar un resultado eficaz. Al reconocer esta necesidad, la UE ha fomentado la acción nacional en materia de adaptación, al tiempo que ha tratado de establecer unas bases comunes con las que asegurar la congruencia de los diferentes sistemas. La UE ha fijado metas y procedimientos comunes, de forma que la actuación desarrollada en diversos niveles se oriente en un único sentido. El ámbito de la adaptación aparece como un espacio en el que el dialogo de la UE con los diferentes niveles de decisión nacionales se hace más fluido, lo que alcanza una especial relevancia en relación a las ciudades. La actividad en adaptación aporta experiencias de cooperación entre el sistema europeo y las administraciones locales, de forma que el dialogo se hace más complejo que

el tradicionalmente relacionado con las autoridades nacionales. La gobernanza multinivel de la adaptación al cambio climático supone, por tanto, un campo de experiencias para un proceso de integración que se hace más complejo, en el que las autoridades locales alcanzan un nuevo protagonismo en el desarrollo e implementación de los objetivos europeos.

Además de multinivel, la gobernanza de la adaptación desarrollada por la UE pretende ser transversal. Desde el momento que se asume la realidad de los múltiples efectos que el cambio climático puede producir en los ecosistemas y las sociedades europeas, resulta necesario introducir la transversalidad de la adaptación en los diferentes sectores de actuación de la UE. En consecuencia, en la Estrategia se introdujo el mandato de que en las diferentes políticas europeas se promoviera la resiliencia ante el cambio climático, al tiempo que se asegurara la coherencia de la actividad desarrollada en diversos ámbitos y con diversos títulos competenciales. Los sectores vulnerables obtendrán, además, una especial atención en el marco competencial de la UE, que tendrá que garantizar el adecuado desarrollo de las medidas de adaptación. De nuevo, la adaptación implica un ámbito de actuación en el que la presión por alcanzar resultados eficaces puede promover una actuación transversal que sirva de modelo para otros ámbitos del proceso de integración europea. El problema de asegurar la coherencia entre los diversos sectores de actuación de la UE, de forma que puedan generarse efectos sinérgicos, es general y consustancial al proceso de toma de decisiones europeo, por lo que la identificación de un objetivo transversal y común como es la adaptación al cambio climático puede impulsar mejoras en la coordinación con un impacto general.

La Estrategia de Adaptación incidió en un último elemento que conforma la gestión de este desafío, como es la creación de un sistema europeo de información que permita mejorar la toma de decisión. A la hora de enfrentar los efectos del cambio climático es necesario aceptar cierto grado de incertidumbre científica y técnica, tanto respecto a los fenómenos implicados como a las mejores respuestas a adoptar. Ante esta constatación, la puesta en marcha de un sistema de información se ha convertido en una de las prioridades de la UE, de forma que pudiera prestarse asistencia a los actores implicados en los diferentes niveles de decisión y, por lo tanto, mejorarse la capacidad de resolución de los retos planteados. La herramienta de intercambio de información desarrollada por la UE en este ámbito, es uno de los instrumentos principales mediante los que se impulsa la homogeneización de la acción de adaptación en todo el territorio europeo. También aquí el ámbito de la adaptación supone un espacio en el que se genera una experiencia de interés para el proceso de integración, ya que se ha adoptado una práctica mediante la que se suscita y valida la información común que será utilizada en la toma de decisión en los diferentes niveles y sectores implicados. El intercambio de información genera un tipo de prácticas compartidas que incide en el avance de la integración de los territorios y sociedades en las que se aplica, y genera una homogeneización de conductas que van más allá de la que promueve el sistema normativo común.

La adaptación al cambio climático se configura, por tanto, como uno de los objetivos prioritarios que las sociedades europeas tendrán que asumir en los próximos años. La UE se ha mostrado consciente de este desafío, y ha adoptado una posición de liderazgo mediante la que ha fijado objetivos generales, y desarrollado una estrategia de actuación común. En los próximos años se podrá valorar si esta acción ha contribuido a fortalecer la resiliencia del territorio europeo ante los efectos del cambio climático, pero también su contribución en el diseño de un modelo europeo de desarrollo sostenible. Junto a esto, podrá valorarse si el tipo de gobernanza desarrollado ha aportado una experiencia de interés al proceso mismo de integración europea. La gobernanza promovida por la Estrategia de Adaptación asume la complejidad de los diversos niveles competenciales y decisión presentes en las sociedades europeas; la necesidad de incluir objetivos transversales, asegurando la coherencia de acción; y la conveniencia de compartir una información común para asegurar la eficacia y la integridad de acción en los diversos niveles y sectores. Los resultados de esta gobernanza incidirán en que estos rasgos se fortalezcan o no, y en la capacidad de impregnar un sistema general de integración europea que requiere dar respuesta eficaz a retos compartidos.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE: *Climate Change, Impacts and Vulnerability in Europe 2016. An Indicator-Based Report*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2017. Disponible en <https://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016> (última consulta 18/11/2019).
- FLEIG, A., SCHMIDT, N. M., y TOSUN, J.: “Legislative Dynamics of Mitigation and Adaptation Framework Policies in the EU”, *European Policy Analysis*, vol. 3, núm. 1, 2017, pp. 101-124.
- GILES CARNERO, R.: “Mecanismos de Adaptación”, en *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*, S. BORRÁS PENTINAT y P. M. VILLAVICENCIO CALZADILLA (eds.), Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 149-167.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE: “Summary for policymakers”, en *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, AAVV (eds.), Cambridge University Press, Cambridge (UK) y Nueva York (USA), 2014, pp. 1-32. Disponible en https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar5_wgII_spm_en.pdf (última consulta 18/11/2019).
- NIJKAMP, P. y KOURTIT, K.: “The “New Urban Europe”: Global Challenges and Local Responses in the Urban Century”, *European Planning Studies*, vol. 21, núm. 3, 2013, pp. 291-315.
- PAZOS-VIDAL, S.: *Subsidiarity and EU Multilevel Governance*, Routledge, Londres y Nueva York, 2019.

- PÉREZ DE LAS HERAS, B.: “La adaptación al cambio climático en la Unión Europea: límites y potencialidades de una política multinivel”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 29, 2015, pp. 1-21. Disponible en [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaAdaptacionAlCambioClimaticoEnLaUnionEuropea-5168956%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaAdaptacionAlCambioClimaticoEnLaUnionEuropea-5168956%20(2).pdf) (última consulta 18/11/2019).
- RAYNER, T., y JORDAN, A.: “Adapting to a changing climate: an emerging European Union policy?”, en *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, A. JORDAN, et al. (Eds), Cambridge University Press, 2010, pp. 144-166.
- SAN SALVADOR DEL VALLE DOISTUA, R., MIRANDA LESCHKO, G.; y MATOVIC, M.: “Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, política de cohesión y gobernanza futura”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 58, 2018, pp. 99-129.
- SCHMIDT-THOMÉ, P. y KLEIN, J.: *Climate Change Adaptation in Practice. From Strategy Development to Implementation*, Wiley-Blackwell, USA, 2013.
- VERSCHUUREN, J.: “Legal Aspects of Climate Change Adaptation”, en *Climate Change and the Law*, E. J. HOLLO, K. Kulovesi, y M. Mehling, Springer, 2013, pp. 257-285.

**MANTÉNGASE INFORMADO
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbase gratis
al boletín informativo
www.dykinson.com**

Y benefíciense de nuestras ofertas semanales