

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](http://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](http://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](http://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](mailto: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](mailto: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	
 <b>Sección II. La sostenibilidad social en Europa</b>	
<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 PIDESC</i> .....	161
ÁNGEL ELÍAS ORTEGA	
 <b>Sección III. La sostenibilidad económica en Europa</b>	
<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	



# *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”<sup>1</sup>. 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 Común<sup>2</sup>.

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”<sup>3</sup>.

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 energía<sup>4</sup>.

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 medioambientales<sup>5</sup>. 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.

Sostenible<sup>6</sup>. 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 2002<sup>7</sup>, 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 europea<sup>8</sup>. 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”<sup>9</sup>.

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 cuenta<sup>10</sup>. 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 nuclear<sup>11</sup>. Tras la segunda oleada de la crisis se puso en marcha un plan para lograr un uso racional de la energía<sup>12</sup>, 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 renovables<sup>13</sup>.

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 contaminantes<sup>14</sup>. 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)<sup>15</sup>.

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 suministro<sup>16</sup>. 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 renovables<sup>17</sup> y a la dimensión energética del cambio climático<sup>18</sup>.

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 Unión<sup>19</sup>. 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”<sup>20</sup>.

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 medioambiental<sup>21</sup>: 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 biocarburantes<sup>22</sup>. 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 GEI<sup>23</sup>. Resultaba necesario para cumplir con el Protocolo de Kioto, que la UE aprobó dos años después<sup>24</sup>. 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 global<sup>25</sup>.

**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 Kioto<sup>26</sup>.

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 climático<sup>27</sup>: 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 climático<sup>28</sup>, 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 Europeo<sup>29</sup> 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 fenómeno<sup>30</sup>.

### 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 constitucional<sup>31</sup>. El número 3 del precepto recoge, con respecto al mercado

---

<sup>29</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 - Conclusiones de la Presidencia, 7224/1/07 REV1.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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”<sup>32</sup>.

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”<sup>33</sup>. 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”<sup>34</sup>.

### **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*<sup>35</sup>. 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 CO<sub>2</sub>, 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 segura<sup>36</sup>, 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”<sup>37</sup>. La Comisión dio a conocer a finales de 2011 los caminos posibles para conseguir la eliminación del carbono del sistema energético de la UE<sup>38</sup>: 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 consumidores<sup>39</sup>.

### 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 2020<sup>40</sup>. 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”<sup>41</sup>. 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 principales<sup>42</sup>.

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 2020<sup>43</sup>, 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 NNUU<sup>44</sup>. 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 climático<sup>45</sup>. 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 nacionales<sup>46</sup>.

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 Consejo<sup>47</sup>. 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”<sup>48</sup>.

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 2020<sup>49</sup>. 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 Doha<sup>50</sup>.

### 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 2030<sup>51</sup>. 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 %”<sup>52</sup>.

El Consejo Europeo aprobó el “Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030” en octubre de 2014<sup>53</sup>, 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 específicos<sup>54</sup>. 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”<sup>55</sup>.

---

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 Energética<sup>56</sup>, 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”<sup>57</sup>. 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 febrero<sup>58</sup>. 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”.

---

<sup>56</sup> Comisión Europea, Comunicación de 28 de mayo de 2014, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, COM (2014) 330 final.

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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 2020<sup>59</sup>. 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”<sup>60</sup>. 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”<sup>61</sup>.

---

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 Energía<sup>62</sup>. 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”<sup>63</sup>, 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”<sup>64</sup>.

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)<sup>65</sup>.

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”<sup>66</sup>. 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”<sup>67</sup>. 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 Energía<sup>68</sup>.

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 Marrakech<sup>69</sup> 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 acuerdo<sup>70</sup>. 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”<sup>71</sup>. 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 climáticos<sup>72</sup>.

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 establecidos<sup>73</sup>. La COP 24 que tuvo lugar en Katowice (Polonia) adoptó el plan de trabajo para aplicar el Acuerdo<sup>74</sup>. Sin embargo, no hubo unanimidad sobre cómo actuar ante la constatación de un nuevo aumento de las emisiones de GEI<sup>75</sup>. 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 previamente<sup>76</sup>, 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 circular<sup>77</sup>, 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 climática<sup>78</sup>. 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”<sup>79</sup>.

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”<sup>80</sup>.

---

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”<sup>81</sup>. 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”<sup>82</sup>. 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 energía<sup>83</sup>. 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 plásticos<sup>84</sup>. 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)<sup>85</sup>.

Los actos legislativos concretaban los plazos para la consecución de los objetivos recogidos en el plan para la economía circular<sup>86</sup>. 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 ambiente<sup>87</sup>. Por otro lado, el Reglamento (UE) 2009/1009 sobre la puesta a disposición en el mercado de productos fertilizantes<sup>88</sup>.

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”<sup>89</sup>. 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 energética<sup>90</sup>. 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 Energética<sup>91</sup>. 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”<sup>92</sup>.

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 UE<sup>93</sup>. 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 competitividad<sup>94</sup>.

En febrero de 2017 la Comisión presentó un informe sobre la situación de las energías renovables en la UE<sup>95</sup>. 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](http://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 arriba<sup>96</sup>— 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 energética<sup>97</sup>. 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 2009/28<sup>98</sup>. 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 2030<sup>99</sup>. 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 2027<sup>100</sup>.

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 climático<sup>101</sup>. 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 edificios<sup>102</sup>, 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 CO<sub>2</sub> 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 Energía<sup>103</sup>. 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 2018<sup>104</sup>, así como las recomendaciones del IPCC para frenar el aumento de la temperatura global en 1,5° C<sup>105</sup>, 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 2050<sup>106</sup>. 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”<sup>107</sup>.

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 circular<sup>108</sup>, 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”<sup>109</sup>. 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 Energía<sup>110</sup>, 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 energética<sup>111</sup>, 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 renovables<sup>112</sup>, 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*

	<b>Objetivos para 2020</b>	<b>Objetivos para 2030</b>	<b>Resultados en 2017</b>
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 climática<sup>113</sup>. 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 2020<sup>114</sup>.

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 2050<sup>115</sup>. 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 mundo<sup>116</sup>.

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 seguir<sup>117</sup>. 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 York<sup>118</sup>, 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 atmosfera<sup>119</sup>. El PE, siempre un paso por delante, adoptaba dos resoluciones que, en caso de ser atendidas, podían reforzar la propuesta europea<sup>120</sup>. 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 diciembre<sup>121</sup>. 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](http://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](http://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 2050<sup>122</sup>.

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 septiembre<sup>123</sup>.

---

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”<sup>124</sup>.

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 logro<sup>125</sup>.

## 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.