



La progresiva presencia de la política energética en la estrategia europea de lucha contra el cambio climático

Autor: Asier García Lupiola

Institución: Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

Resumen

Tanto la lucha contra el cambio climático en el seno de la política de medio ambiente como la política energética son dos ámbitos que no han sido impulsados de manera relevante por la Unión Europea sino a partir del año 2000. Ambas temáticas han estado relacionadas desde entonces, no en vano la política energética europea ha destacado por los indudables aspectos ambientales recogidos por la misma y, específicamente, porque se ha ido concibiendo como parte importante para el logro de la sostenibilidad. Es más, dado que las necesidades energéticas de los países más desarrollados son en buena medida causantes de la mayor parte de las emisiones que están detrás del calentamiento global, la Unión Europea ha asumido que su estrategia de lucha contra el cambio climático debe tomar en consideración una adecuada estructuración de la política energética, que sirva tanto para atender la seguridad del suministro como para hacer frente a las consecuencias del cambio climático, convirtiéndose, además, en una herramienta imprescindible para lo segundo. La comunicación que se propone analizaría los fundamentos y elementos esenciales de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático, abarcando no sólo los programas específicos sino también aquellas estrategias vinculadas a dicho objetivo, a la par que el desarrollo de la política energética. El objeto del estudio consistiría en mostrar la cada vez mayor presencia de la segunda en la primera, hasta el punto de que la política energética ha quedado consagrada en la Estrategia Europa 2020 como herramienta clave de la lucha contra el cambio climático, considerado elemento fundamental para la consecución de un desarrollo sostenible.

Palabras claves: Unión Europea; política energética; política medioambiental; estrategia europea; cambio climático

1. Introducción

Tanto la lucha contra el cambio climático en el seno de la política de medio ambiente como la política energética son dos ámbitos que no han sido impulsados de manera relevante por la Unión Europea sino a partir del año 2000. Ambas temáticas han estado relacionadas desde entonces, no en vano la política energética europea ha destacado por los indudables aspectos ambientales recogidos en la misma y, específicamente, porque se ha ido concibiendo como parte importante para el logro de la sostenibilidad. Es más, dado que las necesidades energéticas de los países más desarrollados son en buena medida causantes de la mayor parte de las emisiones que están detrás del calentamiento global, la Unión Europea ha asumido que su estrategia de lucha contra el cambio climático debe tomar en consideración una adecuada estructuración de la política energética, que sirva tanto para atender la seguridad del suministro como para hacer frente a las consecuencias del cambio climático, convirtiéndose, además, en una herramienta imprescindible para lo segundo.

La presente comunicación analiza los fundamentos y elementos esenciales de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático, abarcando no sólo los programas específicos sino también aquellas estrategias vinculadas a dicho objetivo, a la par que el desarrollo de la política energética. El objeto del estudio consiste en mostrar la cada vez mayor presencia de la segunda en la primera, hasta el punto de que la política energética queda consagrada como herramienta clave en la Estrategia Europa 2020, en donde la lucha contra el cambio climático, tendente a la consecución de un desarrollo sostenible, es elemento fundamental de la misma.

2. Medio ambiente y cambio climático en la UE

Los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas no regularon el establecimiento de una Política Común de Medio Ambiente. Los orígenes de la misma se sitúan dos décadas después de la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) cuando, a comienzos de los años setenta, entre las exigencias de desarrollo económico se empezaron a utilizar conceptos como calidad de vida o respeto del entorno. La Comisión adoptó en 1971 el primer documento sobre esta materia ante la necesidad de tener presente el medio ambiente al objeto de regular adecuadamente el desarrollo del Mercado Común, reconociendo al mismo tiempo su compatibilidad con los objetivos de la Comunidad¹.

Tras los primeros Programas de Acción sobre Medio Ambiente, será el Acta Única Europea (AUE) de 1986, el texto que introdujo en la normativa fundamental de las Comunidades Europeas el establecimiento de una política medioambiental. Con este texto, los líderes de la entonces Comunidad comenzaban a buscar una respuesta ante los retos que planteaba la propia ciudadanía, cuya presión a favor de la protección medioambiental crecía ante los desastres ecológicos cada vez mayores y en especial ante el desastre de Chernobil (Wood y Yesilada, 2006: 172). El AUE constituyó un hito en la evolución del papel de la Comunidad en la protección medioambiental, al introducir una normativa específica y el principio de subsidiariedad en esta materia, relacionándola además con otras como el comercio, la agricultura, la energía o la investigación (Gusev, 2011: 80).

¹ Comisión Europea (1972), *Première communication sur la politique de la Communauté en matière de l'environnement*, JOCE C 19.

El Tratado Maastricht de 1992 estableció entre los objetivos de la Unión “promover un progreso económico social equilibrado y sostenible” (art. 2 TUE). Este objetivo se concretó en la reforma que realizó en el artículo 2 del TCE, al determinar que como misión de la Comunidad la promoción de “un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente”. Junto con el nuevo Tratado se adoptó el Quinto Programa de Acción sobre medio ambiente para el período 1992-2002. Su objetivo general era orientar progresivamente el modelo de crecimiento europeo hacia el desarrollo sostenible, mediante el cambio de las pautas de producción y consumo. Se trataba de crear el marco adecuado para un nuevo planteamiento del medio ambiente y de la actividad y desarrollo económico y social. Los objetivos específicos del programa se concretaban en cinco sectores prioritarios, entre los que destacó la energía (los otros eran industria, transportes, agricultura y turismo). En este ámbito se establecieron como fines la mejora de la eficacia energética, la reducción del consumo de combustibles fósiles y la promoción de las energías renovables. Para la consecución de tales objetivos, el Programa abogó por el incremento de las inversiones en actividades de I+D relativas a medio ambiente y energía.

El Tratado de Ámsterdam de 1997 aportó relevantes novedades en materia medioambiental, articulando “de una forma orgánica y sistematizada la regulación de esta política” (Girón, 1999: 115). El Tratado introdujo el principio de desarrollo sostenible en el Preámbulo del TUE, de modo que los Estados miembros, en su decisión de promover el progreso económico y social de sus pueblos, tendrán en cuenta dicho principio. Como se ve, el nuevo texto subrayaba el desarrollo sostenible como una de las principales metas de la Unión, dejándolo establecido definitivamente como objetivo del proceso de integración europea y no exclusivamente de la política de medio ambiente. Así, se recogió de forma específica que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad (...), en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible” (art. 3C TCE).

No será hasta el año 2000 cuando la Unión otorga una relevancia considerable al fenómeno del cambio climático. El primer elemento que aborda directamente el fenómeno se presentó por la Comisión a comienzos del año 2000, cuando propuso poner en marcha una estructura destinada a identificar y preparar la ejecución de las medidas de lucha contra el cambio climático². Se trata del Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) cuyo objetivo consiste en permitir a todas las partes interesadas participar en los trabajos preparatorios de las políticas y medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El Primer PECC se puso en marcha en junio de 2000.

La estructura del programa está coordinada por un Comité directivo, formado por representantes de todos los servicios de la Comisión que participan en el PECC, que se encarga de la gestión y coordinación global del Programa. El Comité creó grupos de trabajo sobre problemas específicos vinculados al cambio climático³. Los grupos de

² Comisión Europea (2000), 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.

³ Los primeros grupos de trabajo creados (primera fase del Primer PECC) se centraron en el transporte, la industria, el suministro de energía, el consumo de energía y los mecanismos de flexibilidad. Otros grupos (segunda fase del PECC) se refirieron a los desechos, la agricultura o la investigación.

trabajo creados en el marco del PECC reúnen a las partes interesadas competentes en algunos sectores económicos, en particular, representantes de la Comisión y los Estados miembros, pero también de industrias –entre ellas, del ámbito energético– y organizaciones no gubernamentales. Sobre la base de los informes presentados cada año por el PECC, la Comisión elabora propuestas concretas que contienen instrumentos tales como reglamentos técnicos, medidas fiscales, acuerdos voluntarios o instrumentos de flexibilidad.

A partir del PECC, los diferentes instrumentos de los que la Unión se va a dotar para el desarrollo y aplicación de la política de medio ambiente van a ocuparse, en mayor o menor medida, del cambio climático. Así, la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, adoptada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001 como parte de la Estrategia de Lisboa⁴, estableció entre los objetivos específicos para la consecución del desarrollo sostenible la lucha contra el cambio climático mediante el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto. Del mismo modo, el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente, aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo en julio de 2002 para el período 2002-2012⁵, determinó cuatro ámbitos de acción, entre los cuales el primero es el cambio climático. Precisamente, fue considerado el principal reto para el período de vigencia del programa. La meta que se determinó a corto plazo fue alcanzar los objetivos del Protocolo de Kioto, es decir, reducir en un 8% las emisiones de gases de efecto invernadero para el período 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990. A más largo plazo, para 2020, sería necesario reducir dichas emisiones entre el 20% y el 40% mediante un acuerdo internacional eficaz.

Las autoridades de la Unión constataron que el impacto combinado de la aplicación del conjunto de medidas adoptadas en el seno del PECC, las acciones que a nivel interno habían ido adoptando los Estados miembros y la reestructuración de la industria europea –particularmente, en los nuevos países miembros provenientes del Este del continente– habían supuesto un positivo impacto combinado en la lucha contra el cambio climático, por cuanto que las emisiones de gases de efecto invernadero se habían reducido⁶.

Ahora bien, los datos hechos públicos en 2006 presentaban una diferente situación para los anteriores quince Estados miembros (UE-15) y para el conjunto completo de la Unión (en 2006, todavía UE-25). Así, mientras que para el año 2003 la UE-25 había reducido en conjunto sus niveles de emisiones en un 8% con respecto a 1990 y se esperaba que la reducción alcanzase el 9,3% para 2010 en caso de adoptar y aplicar medidas adicionales, la UE-15 sólo había logrado reducir sus emisiones para 2003 en el 1,7% con respecto a 2003, si bien se entendía que con la aplicación de las medidas entonces ya adoptadas alcanzarían una reducción del 6,8% para 2010, que podría llegar también al 9,3% en caso de adoptar y aplicar medidas adicionales.

En febrero de 2005 la Comisión elaboró una Comunicación en la que expresaba sus consideraciones sobre la base de un análisis de los efectos del cambio climático y de los

⁴ Consejo Europeo (2001), Conclusiones de la Presidencia – Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001, SN 2001/1/01 REV 1.

⁵ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002, DOCE L 242/1, de 10 de septiembre de 2002

⁶ Comisión Europea (2006a), *The European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo, p. 7.

costes y beneficios de una acción en este ámbito⁷. En la misma anunciaba la puesta en marcha del Segundo Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC II). Este documento estableció las bases de la estrategia de la Unión Europea sobre lucha contra el cambio climático. En él, la Comisión expresaba la necesidad de que la estrategia de lucha contra el cambio climático se desarrollase en cuatro ámbitos distintos: ampliación de la lucha contra el cambio climático a todos los países contaminantes (con responsabilidades comunes pero diferenciadas); potenciación de la innovación y desarrollo de nuevas tecnologías; utilización de instrumentos basados en el mercado (como el comercio de derechos de emisión); mayores esfuerzos de adaptación al cambio climático. En octubre de 2005 se puso en marcha el PECC II, con nuevas medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero⁸.

En el marco del PECC se han adoptado por parte de la Unión Europea numerosas normas y medidas para reducir las emisiones. Posiblemente, la acción más importante llevada a cabo en este ámbito sea el Régimen Europeo de Derechos de Emisión (RECDE), “primer y más importante sistema internacional de límites máximos de derechos de emisión” que “se ha transformado en el eje principal y en la seña de identidad de la estrategia europea contra el cambio climático” (Pérez de las Heras, 2009: 130). El RECDE se aplicó de manera experimental en el período 2005-2007 al objeto de desarrollar la infraestructura necesaria para aplicarlo de manera eficaz en el período 2008-2012, es decir, en el período de cumplimiento obligatorio del Protocolo de Kioto. Vistos los resultados de la fase experimental, la Comisión estableció una reducción más estricta del volumen de emisiones (el 6% con respecto a los niveles de 2006), con el fin de cumplir las correspondientes obligaciones internacionales. Lo cierto es que los datos mejoraban las previsiones realizadas por la Comisión en 2006, pues según lo publicado por el Eurostat en 2010, la UE-27 había reducido sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2008 en el 11,2% con respecto a los datos de 1990 (Eurostat, 2010: 22).

3. Medio ambiente y energía en la UE

Hasta época reciente no ha existido una política energética común en el sentido convencional, de modo que no era regulada como tal en los Tratados. Con anterioridad a 2007 únicamente se determinaba que para el logro de los objetivos de la Unión se adoptarían “medidas en el ámbito energético” (letra ‘u’ del anterior art. 3.1 TCE). No obstante, los mecanismos de cooperación desarrollados en esta materia posibilitaron que de facto existiese una política común, lograda “a través de la suma de políticas nacionales y un diálogo político y de cooperación internacional” (Cuenca, 2007: 368).

La política energética de la Unión ha pasado por diferentes etapas hasta llegar a la situación actual en la que existe una relación directa entre la misma y la protección medioambiental. Los primeros pasos en la estructuración de una cooperación energética entre los Estados miembros tuvieron lugar tras la entrada en vigor de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, con las primeras propuestas para una

⁷ Comisión Europea (2005), Comunicación de 9 de febrero de 2005, “Ganar la batalla contra el cambio climático mundial”, COM (2005) 35.

⁸ Al margen de los grupos de trabajo ya creados en el primer programa, se establecieron otros en materia de emisiones de vehículos ligeros y aviación así como fijación y almacenamiento del carbono.

unidad de mercado en este ámbito. 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 suministro⁹. Se aprecia claramente que la idea de sostenibilidad no era tenida en cuenta.

No fue hasta el padecimiento de las consecuencias de la crisis del petróleo de 1973 cuando se optó por potenciar una política común. La gravedad de la situación se reflejó en la vulnerabilidad de Europa por su dependencia energética del exterior y la falta de solidaridad entre los países miembros, lo que requería fortalecer la cooperación. No obstante, en dicho contexto, la propuesta que presentó la Comisión seguía incidiendo en el objetivo de la seguridad en el suministro y la estabilidad de los precios, apostando además por el fomento de la energía nuclear¹⁰. Tras la segunda oleada de la crisis, a comienzos de la década de 1980 se puso en marcha un plan para lograr un uso racional de la energía, al objeto de mantener el suministro energético y de hacerlo con un coste relativamente barato, condiciones indispensables para el sostenimiento del modelo económico-social europeo¹¹. Aunque se seguía incidiendo en la necesidad de continuar consumiendo carbón y de impulsar los programas nucleares, al menos se apostó también, aunque de manera tímida, por las energías renovables. Respecto de estas últimas, se reconoció su gran potencial aunque también el elevado coste de su introducción en los mercados, por lo que se consideró conveniente actuar en materia de investigación y desarrollo tecnológico con respecto a las mismas. 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, 2011: 85).

Desde finales de la década de los años 80, cuando se trabajó en la consecución de un mercado interior de la energía, se aprecia de forma notable que la relación entre energía y protección medioambiental es necesariamente estrecha. Desde la Unión se reconoció que la eficiencia energética y el uso de energías renovables contribuyen de manera importante a la reducción de emisiones contaminantes¹². Es más, la Comisión concluyó que las decisiones sobre política energética, tanto de la Comunidad como de los Estados miembros, debieran tener presente los potenciales cambios climáticos derivados del efecto invernadero, considerando la promoción de energías renovables una medida necesaria para prevenirlos. De este modo, la política energética de la Comunidad 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 y admitir que dicho problema podía llegar a ser el principal condicionante del uso de la energía¹³.

A mediados de la década de 1990 se adoptó un enfoque equilibrado de la política energética europea en la que se tomaba en consideración, junto a la competitividad y a la seguridad del suministro, la protección del medio ambiente. Precisamente, el Libro Verde

⁹ Comisión Europea (1968), Comunicación de 18 de diciembre de 1968, *First guidelines for a Community energy policy*, COM (68) 1040.

¹⁰ Comisión Europea (1974), Comunicación de 26 de junio de 1974, *Towards a new energy policy strategy for the European Community*, COM (74) 550 final/2.

¹¹ Comisión Europea (1981), Comunicación de 2 de octubre de 1981, *The development of an energy strategy for the Community*, COM (81) 540.

¹² Comisión Europea (1988), 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.

¹³ Comisión Europea (1990), Comunicación de 8 de febrero de 1990, *Energy and the environment*, COM (89) 369 final.

sobre la energía presentado por la Comisión en 1995 establecía esos tres ámbitos como los objetivos prioritarios de la política energética europea¹⁴. El texto reconocía que los temas energéticos y ambientales no podían examinarse ya de forma aislada y se refería de forma específica al calentamiento global. Según la Comisión, debía establecerse una estrategia energética europea a largo plazo que tomase consideración el fenómeno del cambio climático y fomentar el uso de las energía renovables para la producción de electricidad en Europa a la luz de sus beneficios ambientales, en particular en relación con el calentamiento global¹⁵.

Finalmente, a principios de 2007 la Unión presentó una nueva política de la energía con el fin de comprometerse decididamente en una economía de bajo consumo de energía más segura, más competitiva y más sostenible, pretendiendo además que dicha política sirva para abordar la cuestión del cambio climático. La propuesta europea no era sino el resultado de la toma en consideración de las implicaciones ambientales en la producción y el consumo humanos de energía, de modo que ya no cabía concebir “una política energética que no tenga en cuenta como parte esencial de la misma su sostenibilidad, en pie de igualdad –como mínimo– con los aspectos de la seguridad del suministro y la competitividad” (López, 2011: 81).

Los fundamentos de la citada nueva política energética se recogen en un nuevo Libro Verde sobre la energía, presentado en 2006¹⁶. En él la Comisión constata que los ciudadanos europeos se ven afectados por la subida de los precios, las amenazas a la seguridad del suministro energético y los cambios en el clima del continente, por lo que la energía sostenible, competitiva y segura es considerada un pilar básico de la vida cotidiana.

El Libro Verde identifica seis sectores considerados prioritarios en los que debe intervenir al objeto de hacer frente a los retos que se le presentan a la Unión en materia de energía: plena implantación de los mercados interiores de la electricidad y el gas; solidaridad entre los Estados miembros para garantizar el suministro; una combinación energética más sostenible, eficiente y variada; enfoque integrado de lucha contra el cambio climático; fomento de la innovación en el ámbito energético; una política energética exterior coherente. La presencia de la protección del medio ambiente, en cuanto objetivo de la política medioambiental que debe integrarse en las demás políticas de la Unión y que se aprecia especialmente en su relación con la política energética, es patente en los sectores tercero, cuarto y quinto citados.

En lo que se refiere a la búsqueda de una combinación energética más sostenible, eficiente y variada, la Comisión se mostró partidaria de analizar todas las ventajas y desventajas de las distintas fuentes de energía, desde las renovable autóctonas, como la energía eólica, biomasa, biocarburantes, minicentrales hidroeléctricas y la eficiencia energética, hasta el carbón y la energía nuclear. Con respecto a estas dos últimas, teniendo en cuenta que cada una constituye un tercio de la producción de electricidad de

¹⁴ Comisión Europea (1995), *For a European Union Energy Policy – Green Paper*, COM (94) 659 final/2.

¹⁵ En desarrollo de esa nueva línea de actuación llegarían dos nuevas propuestas: Comisión Europea (1996), *Energy for the Future: Renewable Sources of Energy – Green Paper*, COM (96) 576 final; Comisión Europea (1997), Comunicación de 14 de mayo de 1997, *The Energy Dimension of Climate Change*, COM (97) 196 final.

¹⁶ Comisión Europea (2006b), *Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final.

la Unión, se optó por no descartar su mantenimiento, pero con importantes matices: en el caso del carbón su producción sólo puede ser sostenible si va acompañada de tecnologías de captación del carbono; en cuanto a la energía nuclear, se subraya la necesidad de prestar especial atención a los residuos y a la seguridad, si bien también se destaca que constituye actualmente la mayor fuente de energía prácticamente libre de emisiones de carbono en Europa.

La Comisión consideró apropiado fijar un objetivo estratégico global que permita conseguir un equilibrio entre los objetivos de uso sostenible de la energía, competitividad y seguridad de los suministros. Para ello, propuso que un nivel mínimo de la combinación energética global de la Unión se obtenga mediante fuentes de energía seguras y con bajas emisiones de carbono.

La lucha contra el cambio climático constituye un reto de tal envergadura que exige una acción inmediata por parte de Europa, especialmente en los ámbitos de la eficiencia energética y de las fuentes de energía renovable. Así, se determinaron los principios a seguir en la adopción de medidas que favorezcan la producción de una energía más respetuosa con el clima:

- En primer lugar, una política eficaz para lograr la eficiencia energética significa realizar inversiones rentables destinadas a reducir el derroche de energía, generar una mejor calidad de vida y un ahorro económico, y favorecer una política de precios que conduzcan a un uso más responsable, económico y racional de la energía.
- En segundo lugar, aumentar el uso de fuentes de energía renovable, estimulando el aumento de competitividad de las mismas y logrando un compromiso a largo plazo para desarrollar e instalar este tipo de energía.
- Por último, estimular la captura de carbono y su almacenamiento geológico, que en la actualidad se puede utilizar económicamente para la recuperación mejorada de petróleo o gas.

El fomento de la innovación en materia de energía se centra en reforzar y aumentar la investigación con respecto a tecnologías de alta eficiencia energética y baja emisión de carbono, buscando al mismo tiempo la apertura de oportunidades comerciales. El Libro Verde recogió la apuesta de la Comisión por un plan estratégico de tecnología energética que refuerce las actividades de investigación sobre energías renovables y respetuosas con el medio ambiente, al objeto de convertir en una realidad industrial el carbón limpio y la captura y secuestro del carbono, desarrollar unos biocarburantes económicamente viables para el transporte así como nuevos vectores de energía como el hidrógeno o las pilas de combustible.

Las conclusiones del Libro Verde son clarificadoras en cuanto a la importancia de la política energética a la hora de favorecer el logro del objetivo principal de la política de medio ambiente, es decir, la protección del mismo, el cual determina el modo de reforzar el crecimiento económico, no en vano uno de los objetivos fundamentales de la Unión es el desarrollo sostenible. Así, el texto elaborado por la Comisión concluyó que la política energética europea debiera fijarse tres grandes objetivos –sostenibilidad, competitividad y seguridad de abastecimiento–, el primero de los cuales supone: desarrollar fuentes renovables de energía competitivas y otras fuentes y vectores energéticos de baja emisión de carbono, particularmente combustibles alternativos para el transporte; contener la demanda de energía en Europa; y liderar los esfuerzos mundiales por detener el cambio climático y mejorar la calidad de la atmósfera.

La influencia del documento fue notoria en la legislación medioambiental europea, específicamente en lo que se refiere a las decisiones adoptadas en el seno de la Unión referidas a los diferentes aspectos de la lucha contra el cambio climático y al desarrollo de energías renovables. Es más, a partir de entonces se ha ido desarrollando “un complejo normativo regulador del cambio climático y de las energías renovables” hasta el punto de que “ambas materias aparecen íntimamente imbricadas en la realidad diaria del sector energético y de las políticas públicas” (Alenza y Sarasíbar, 2007: 13).

4. Medio ambiente, cambio climático y energía en el Tratado de Lisboa

Lo recogido en los instrumentos mencionados en los dos anteriores epígrafes influyeron en las negociaciones para reformar los Tratados que se llevaron a cabo a partir de 2002. Lo cierto es que el medio ambiente no estaba entre los temas estrella del proceso de reforma, si bien la fallida Constitución Europea de 2004 aportaba varias novedades. Finalmente, fue el Tratado de Lisboa de diciembre 2007 el que facilitó la nueva reforma, que entró en vigor dos años después. El nuevo texto fundamental de la Unión Europea contenía la mayor parte de lo aportado por la Constitución, lo que se refleja nítidamente en el ámbito del medio ambiente. Las modificaciones establecidas por el Tratado de Lisboa han configurado la normativa básica que estructura la política medioambiental europea vigente en la actualidad, incorporando la lucha contra el cambio climático como objetivo específico de la misma, y configurando la política energética europea con una evidente relación con el medio ambiente y, específicamente, con la acción ambiental.

El TUE establece como objetivo de la Unión Europea el desarrollo sostenible, siendo la única región del mundo donde dicho principio es declarado principio constitucional (Torre-Schaub, 2012: 89). Lo hace en su artículo 3 y en una doble perspectiva, tanto interior como exterior. En efecto, el número 3 de dicho precepto recoge, con respecto al mercado interior, que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa”, el cual se basará en tres elementos: un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado y “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. Mientras que, más adelante, el número 5 afirma que “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores”, lo que supone contribuir, entre otras metas, al “desarrollo sostenible del planeta”.

El establecimiento del desarrollo sostenible como objetivo de la Unión, superando el ámbito de la política de medio ambiente, conlleva una evidente influencia de ésta sobre las demás políticas de la Unión. A este respecto, el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) recoge expresamente en su artículo 11 que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible”.

El artículo 191 TFUE establece en su número 1 los objetivos concretos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
- la protección de la salud de las personas;
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático.

La necesidad específica de luchar contra el cambio climático con medidas internacionales es una adición realizada por el Tratado de Lisboa, reflejo de la relevancia que para la Unión ha adquirido dicha cuestión. Resulta una adición acertada, si bien es cierto “que buena parte de esas medidas podrían haberse adoptado con fundamento en las actuales competencias comunitarias, si existiese, claro está voluntad política de hacerlo” (Martín y Pérez de Nanclares, 2008: 23).

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

Además de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la seguridad de abastecimiento, así como de fomentar la interconexión de las redes energéticas, el Tratado recoge como objetivo de la política europea de energía “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables” (Gusev, 2011: 81). La existencia de una estrecha relación entre los ámbitos energético y medioambiental queda, así, evidenciado también en su vertiente normativa en el Derecho Originario de la Unión Europea (Moussis, 2009). Es más, cabe afirmar que en la Unión se desarrolla una política integrada en materia de energía y medio ambiente, de modo que la relación e interdependencia entre ambos ámbitos “se ha traducido en una necesaria simbiosis regulatoria” (López, 2011: 81).

5. La Estrategia europea de lucha contra el cambio climático y la presencia de la energía en la misma

Dos años después de la Comunicación por la que estableció las bases de la estrategia de la Unión Europea de lucha contra el cambio climático –además de anunciar la puesta en marcha del PECC II–, la Comisión concretó dicha estrategia en enero de 2007, al establecer acciones específicas para limitar los efectos del cambio climático y reducir la posibilidad de graves perturbaciones irreversibles a nivel planetario¹⁷. El documento se hacía eco de las investigaciones efectuadas, como el informe Stern y el Cuarto Informe del IPCC de las Naciones Unidas, que indicaban unos costes de gran magnitud desde el punto de vista económico y social en caso de insuficiente acción contra el cambio climático.

Según el análisis de impacto efectuado por la Comisión, las inversiones necesarias para mantener la concentración de gases de efecto invernadero en 450 ppmv (parte por millones de volumen) –lo que otorga el 50% de posibilidades de alcanzar el objetivo de limitar a 2°C el calentamiento global– supondrían alrededor del 0,5% del PIB mundial en el período 2013-2030. El crecimiento del PIB mundial sólo se reduciría en un 0,19% anual hasta 2030, lo que no representa sino un pequeño porcentaje del índice de su crecimiento anual, previsto en un 2,8%. Por otra parte, la Comisión destacó que se

¹⁷ Comisión Europea (2007a), Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “*Limitar el calentamiento mundial a 2°C - Medidas necesarias hasta 2020 y después*”, COM (2007) 2 final.

sobreestima el coste global requerido, ya que no se tienen en cuenta las repercusiones positivas vinculadas a la lucha contra el cambio climático.

Una acción conveniente en el ámbito del cambio climático sería fuente de considerables beneficios, incluso en términos de daños evitados. Así, una reducción en la utilización de fuentes de energía fósiles (en particular, petróleo y gas) permitirá disminuir los costes vinculados a la importación de estos recursos y reforzará significativamente la seguridad del abastecimiento energético. Del mismo modo, la reducción de las emisiones de CO₂ contribuirá a mejorar la calidad del aire, generando, así, grandes ganancias en el ámbito de la salud. Además, la mayoría de los estudios ponen de manifiesto que la política de lucha contra el cambio climático tendrá repercusiones positivas sobre el empleo, por ejemplo en el ámbito de las energías renovables o la tecnología punta.

La comunicación de la Comisión concretó el objetivo de reducción de emisiones y propuso que la Unión se fijase por objetivo, en el marco de las negociaciones internacionales, reducir para 2020 las emisiones de gases de efecto invernadero de los países desarrollados en un 30% respecto de su nivel de 1990. Hasta la celebración de un acuerdo internacional, la Unión asumió el compromiso firme e independiente de reducir sus emisiones internas en, al menos, un 20% para 2020. Ésa es la propuesta que la Unión ha ido presentando desde entonces en los diferentes foros internacionales que han tratado la lucha contra el cambio climático.

En las mismas fechas en las que hacía públicas sus propuestas de concreción de las acciones para luchar contra el cambio climático, la Comisión dio a conocer sus propuestas ante los retos que se plantean en materia energética en Europa, en particular el cambio climático y la seguridad de abastecimiento de la Unión¹⁸. La Comisión enumeró una serie de acciones vinculadas al mercado interior de la energía, la seguridad del abastecimiento, la eficiencia energética, las fuentes de energía renovables, las tecnologías energéticas o incluso la política energética internacional. En concreto, dejando a los Estados miembros la decisión sobre el uso de la energía nuclear¹⁹, recomendó las siguientes medidas energéticas:

- mejorar la eficiencia energética de la Unión en un 20% para 2020 (lo que supondría un 13% de ahorro);
- aumentar el porcentaje correspondiente a las energías renovables en un 20% para 2020;
- desarrollar una política de captura y almacenamiento geológico del carbono que preserve el medio ambiente.

¹⁸ Comisión Europea (2007b), Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final.

¹⁹ Lo cierto es que si bien la Comisión optaba por que los propios Estados miembros decidiesen sobre el uso de la energía nuclear, elogiaba la falta de emisiones de este tipo de energía. La cuestión de la energía nuclear resulta complicada en la Unión, pues quince miembros tienen centrales nucleares, de los cuales muchos habían optado por no aumentar o incluso reducir su capacidad nuclear ante las protestas ecologistas. Sin embargo, "la renuncia a la energía nuclear podría neutralizar en buena parte el incremento de las energías renovables y los efectos de una mayor eficiencia energética, con lo que el volumen de gases de efecto invernadero se quedaría más o menos como está, a no ser que se produzca un cambio radical en los hábitos de consumo, cosa –aunque deseable– harto improbable" (Enrique de Ayala, 2007: 13).

El Consejo Europeo de primavera, cogió el testigo de la Comisión y estableció el objetivo de la estrategia europea en la lucha contra el cambio climático²⁰. De este modo, fijó como objetivo unilateral de la Unión Europea la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% respecto de 1990 hasta el año 2020. El Consejo Europeo consideró que los países desarrollados deberían comprometerse, en el marco de un acuerdo internacional, a reducir colectivamente sus emisiones en aproximadamente un 30% de aquí a 2020, respecto de 1990, y entre un 60% y un 80% hasta 2050. En el caso de que se concluya dicho acuerdo, el Consejo se mostró partidario de que la Unión se fije como objetivo la reducción de emisiones en un 30% hasta 2020.

El Consejo Europeo también se pronunció sobre la política energética, vista su relevancia en la lucha contra el cambio climático, tal y como hemos analizado arriba. Así, en el marco de un plan de acción sobre la política energética para el período 2007-2009 y siguiendo lo propuesto por la Comisión, el Consejo Europeo apoyó los siguientes objetivos:

- aumentar la eficiencia energética con el fin de ahorrar un 20% del consumo energético de la Unión respecto de las proyecciones para el año 2020;
- llevar al 20% el porcentaje representado por las energías renovables en el consumo energético total de la Unión para 2020;
- elevar, como mínimo, al 10% el porcentaje representado por los biocarburantes en el consumo total de gasolina y gasóleo destinados al transporte en la Unión para 2020.

Como se ve, las propuestas de la Unión Europea presentaban un nuevo enfoque para lograr la acción conjunta de todos los países. En efecto, tanto la Comisión como el Consejo Europeo comenzaron a incidir en subrayar en sus pronunciamientos la relevancia, como reto mundial, de la seguridad de abastecimiento energético. Ello supone que, ante la falta de consenso en el modo de luchar contra el cambio climático, la Unión Europea debe mantener e incluso reforzar su liderazgo en la materia adoptando un nuevo punto de vista: vincular la batalla contra el calentamiento global con la seguridad energética, materia que la mayoría de los países atiende en términos exclusivamente nacionales (Isbell y Steinberg, 2010: 2).

Teniendo en cuenta la importancia y la necesidad de adaptación al cambio climático, en junio de 2007 la Comisión presentó un nuevo Libro Verde que recogía su propuesta para la Unión en esta cuestión²¹. Ante todo, la Comisión subrayó la relevancia y la urgencia de reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero como única vía de prevenir los graves efectos del cambio climático. En este sentido, una transición rápida a una economía mundial de bajas emisiones de carbono es el pilar central de la política integrada de energía y cambio climático para realizar el objetivo de la Unión de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C en comparación con los niveles preindustriales.

Por otro lado, como el cambio climático es ya una realidad, en todo el mundo la sociedad se enfrenta al desafío paralelo de adaptarse a sus impactos, puesto que es inevitable que a lo largo de este siglo se produzca cierto grado de cambio climático, incluso aunque

²⁰ Consejo Europeo (2007), Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 - *Conclusiones de la Presidencia*, 7224/1/07 REV1.

²¹ Comisión Europea (2007c), *Libro Verde: Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE*, COM (2007) 354 final.

resultaran exitosas las medidas de mitigación que se adopten a nivel internacional. A este respecto, el Libro Verde asumía la conclusión del Informe Stern en el sentido de que la adaptación podría reducir costes, a condición de que se adoptaran medidas para superar los obstáculos a la acción privada. Las fuerzas de mercado, por sí solas, tienen pocas probabilidades de conducir a una adaptación eficaz por el grado de incertidumbre de las proyecciones climáticas y la falta de recursos financieros. Una adaptación realizada de forma rentable es, por tanto, la solución más adecuada. Si se actúa con rapidez será posible obtener beneficios económicos evidentes al anticiparse a los daños potenciales y minimizar las amenazas a los ecosistemas, la salud humana, el desarrollo económico, las propiedades y las infraestructuras.

La Comisión subrayó la importancia de una respuesta política temprana, pues sin ella puede ocurrir que la Unión Europea y sus Estados miembros se vean obligados a reaccionar con medidas reactivas de adaptación no planificadas y con frecuencia bruscas ante crisis y catástrofes cada vez más frecuentes, que resultarán mucho más costosas y que también representarán una amenaza para los sistemas social y económico de la Unión y su seguridad. De este modo, se concluye la necesidad realizar cuanto antes la adaptación a los impactos que se sabe con suficiente seguridad que van a ocurrir, lo que generará también nuevas oportunidades económicas, como la creación de puestos de trabajo y nuevos mercados para productos y servicios innovadores.

La tendencia generada tuvo una consecuencia de primer orden en cuanto que, como se ha explicado en el epígrafe anterior, la reforma de los Tratados realizada en diciembre de 2007 incluyó la lucha contra el cambio climático en el ordenamiento jurídico europeo fundamental, quedando integrada en el objetivo de desarrollo sostenible, objetivo propio de la Unión Europea y no sólo de la política medioambiental. También en el ámbito institucional se apreció el peso que la lucha contra el cambio climático iba adquiriendo, pues la Comisión realizó en 2010 una reestructuración con respecto a este ámbito de actuación. Así, para el período 2010-2014 la Comisión optó por acometer esta cuestión con independencia de la protección general del medio ambiente, de modo que además del correspondiente Comisario de medio ambiente (cargo ocupado por el esloveno Janez Potocnik), se creó el puesto de Comisario encargado de la Acción por el Clima (cargo ocupado por Connie Hedegaard, ex ministra danesa de medio ambiente y del clima y quien fuera coordinadora de la Conferencia de Copenhague)²².

Por otra parte, la producción normativa de la Unión Europea también reflejará la cada vez más estrecha relación entre la lucha contra el cambio climático y la energía, principalmente por medio del impulso a las energías renovables. Así, en enero de 2008 la Comisión publicó un paquete global de medidas sobre la protección del clima y la energía, cuyo resultado fueron relevantes actos legislativos aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo²³. Por lo tanto, tal y como se ha comentado arriba, la apuesta por fortalecer y desarrollar las energías renovables no sólo tenía ya por objetivo mejorar la

²² Comisión Europea (2010a), *Commission creates two new Directorates-General for Energy and Climate Action* (IP/10/164), Bruselas, 17 de febrero de 2010.

²³ Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, Directiva 2009/29/CE por la que se perfecciona el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, Directiva 2009/31/CE sobre el almacenamiento geológico del dióxido de carbono; todas ellas del 23 de abril de 2009 (DOCE L 140, de 5/6/2009). Aún sin carácter normativo, también resultó relevante el siguiente texto: Comisión Europea (2009), Comunicación de 24 de abril de 2009, *Informe de avance sobre la energía procedente de fuentes renovables*, COM (2009) 192 final.

seguridad y fiabilidad del abastecimiento económico, sino que además “está claro, hoy más que nunca, que el desarrollo de los recursos energéticos renovables en Europa es un factor fundamental en la batalla contra el cambio climático” (Comisión, 2009: 11).

6. Medio ambiente, cambio climático y energía en la Estrategia Europa 2020

En diciembre de 2009 el Consejo Europeo hacía pública la necesidad de evaluar el impacto de la Estrategia de Lisboa y de concebir una nueva estrategia para 2020 que respondiese a los importantes desafíos estructurales a los que se enfrenta la Unión Europea²⁴. De este modo, la Unión reconocía que no conseguiría completar para 2010 el objetivo de convertirse en una economía competitiva y respetuosa con el Estado de Bienestar, la creación de empleo y el medio ambiente. Lo cierto es que se habían realizado avances en algunos de los objetivos específicos establecidos por la Estrategia de Lisboa pero no como para considerarla desarrollada por completo²⁵.

El 3 de marzo de 2010 la Comisión hacía pública su propuesta para salir de la crisis económica internacional que estalló en 2008 y preparar la economía de la Unión Europea de cara a la próxima década: *Europa 2020*²⁶. Esta estrategia presenta una visión de la economía social de mercado de Europa en la próxima década y se basa en tres áreas prioritarias interrelacionadas que se refuerzan mutuamente: crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva; y crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial. Entre los objetivos propuestos para progresar en dichas áreas es necesario destacar el conocido como objetivo “20/20/20” en materia de clima y energía:

- reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, o del 30% si se dan las condiciones para ello;
- aumento del 20% de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía;
- disminución del consumo de energía en un 20% logrando una mayor eficiencia energética²⁷.

²⁴ Consejo Europeo (2009), Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2009 – Conclusiones, EUCO 6/09.

²⁵ El World Economic Forum, institución que analizó en qué medida se habían cumplido los objetivos específicos de la Estrategia de Lisboa, concluyó que los mismos fueron demasiado ambiciosos como para ser logrados completamente. No obstante, reconocía que en algunos ámbitos se habían dado algunos progresos, como en el desarrollo de una sociedad de la información, en el fortalecimiento de la innovación o, precisamente, en el incremento de los esfuerzos hacia el desarrollo sostenible (World Economic Forum, 2010: 15).

²⁶ Comisión Europea (2010b), *Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*, COM (2010) 2020. Por su parte, el Consejo Europeo adoptó como propia la estrategia *Europa 2020* en junio. Consejo Europeo (2010b), Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones, EUCO 13/10.

²⁷ Los otros cuatro objetivos son los siguientes: el 75% de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada; el 3% del PIB de la UE debería ser invertido en I+D; abandono escolar inferior al 10 %; 20 millones de personas menos en riesgo de pobreza. La interrelación entre dichos objetivos es evidente de modo que, por ejemplo: “Invertir en tecnologías más limpias y con

En el área concreta relativo al crecimiento sostenible, la estrategia *Europa 2020* aboga por una economía más eficaz, más verde y más competitiva. Se define como “una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea sostenible y competitiva, que aproveche el liderazgo de Europa en la carrera para desarrollar nuevos procesos y tecnologías, incluidas las tecnologías verdes, que acelere el desarrollo de redes inteligentes en la UE y refuerce las ventajas competitivas de nuestras empresas (...) y que también asista a los consumidores a dar valor al uso eficaz de los recursos”. La importancia de este objetivo radica en el resultado que puede acarrear, no en vano “ayudará a la UE a prosperar en un mundo con pocas emisiones de carbono y recursos limitados y al mismo tiempo impedirá la degradación del medio ambiente, la pérdida de biodiversidad y un uso no sostenible de los recursos”.

Los ámbitos en los que la Unión Europea debe actuar para lograr dicho objetivo son los siguientes:

- Competitividad: la Unión debe mejorar su competitividad frente a sus principales socios comerciales gracias a una mayor productividad. Para ello, la Unión “debería mantener su liderazgo en el mercado de tecnologías verdes como medio de garantizar un uso eficaz de los recursos en toda la economía, pero eliminando los cuellos de botella en infraestructuras de red claves e impulsando así nuestra competitividad industrial”.
- Lucha contra el cambio climático: la Unión debe reducir las emisiones significativamente y con más rapidez de lo que lo hizo en el decenio anterior y explotar plenamente el potencial de nuevas tecnologías como la captura y el almacenamiento de carbono. Para ello, “mejorar la eficacia en el uso de los recursos ayudaría perceptiblemente a limitar las emisiones, a ahorrar dinero y a impulsar el crecimiento económico”.
- Energía limpia y eficaz: la relevancia de este ámbito viene reflejada en los datos que definen los objetivos. Así, la Unión debe lograr sus objetivos energéticos, lo que podría traducirse en una disminución en las importaciones de petróleo y gas de 60.000 millones de € hasta 2020. Ello no solo supone un relevante ahorro financiero, sino que posibilitaría un mayor crecimiento que afectaría positivamente al empleo. Permitirían aumentar el PIB entre un 0.6 % y un 0.8 %. A ello debe añadirse las positivas consecuencias que podría tener en el empleo pues “alcanzar el objetivo de un 20 % de fuentes de energía renovables tiene un potencial, por sí solo, de crear más de 600.000 puestos de trabajo en la Unión Europea; si a ello añadimos el objetivo del 20 % de eficacia energética, se trata de más de un millón de empleos los que se verían afectados” (Comisión, 2010a: 16).

La Comisión propuso dos iniciativas para el logro del crecimiento inteligente, sostenible e integrador: “Una Europa que utilice eficazmente los recursos” y “Una política industrial para la era de la mundialización”. La primera de ellas promueve el paso a una economía que utilice eficazmente sus recursos y con pocas emisiones de carbono, desligando el crecimiento económico del uso de recursos y de energía, reduciendo las emisiones de CO₂, reforzando la competitividad y promoviendo una mayor seguridad energética. La puesta en marcha de la iniciativa requiere una actuación tanto a escala europea como

menores emisiones de carbono ayudará a nuestro medio ambiente, contribuirá a luchar contra el cambio climático y creará nuevas oportunidades empresariales y de empleo” (Comisión, 2010b: 11).

nacional. Así, entre las acciones que debe impulsar la Unión y que muestran un claro nexo con el ámbito energético se encuentran las siguientes:

- Reforzar un marco para el uso de instrumentos basados en el mercado, entre los que se cita el comercio de emisiones, la revisión de la fiscalidad de la energía, o el fomento de una contratación pública verde.
- Presentar propuestas para modernizar y reducir las emisiones de carbono en el sector del transporte contribuyendo así a incrementar la competitividad²⁸.
- Promover las fuentes de energía renovables en el mercado único y eliminar los obstáculos a un mercado único de la energía renovable.
- Mejorar las redes transeuropeas de energía, con el fin de constituir una “superred” europea de fuentes de energía renovable.
- Adoptar y aplicar una versión revisada del Plan de Acción para la Eficiencia Energética y promover un programa de uso eficaz de los recursos con el fin de promover cambios en los patrones de consumo y producción.
- Prever los cambios estructurales y tecnológicos necesarios para que en 2050 la Unión Europea se haya transformado en una economía con bajas emisiones de carbono, uso eficaz de los recursos y adaptada al cambio climático, para lograr así sus objetivos en materia de reducción de emisiones y biodiversidad.

Como nueva muestra de la estrecha relación existente entre la política de medio ambiente y la política energética, el primer paso dado para concretar los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020 se ha dado, precisamente, en el ámbito de la energía. Se trata de la “Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura”²⁹, cuyo propósito es modificar sustancialmente la forma en que Europa produce y consume la energía. Las prioridades energéticas concretas que tienen relación con el medio ambiente son las siguientes:

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

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

²⁸ Las medidas propuestas se realizan en el campo de las infraestructuras, entre las que se citan el despliegue de una red de suministro eléctrico para vehículos eléctricos, la gestión inteligente del tráfico, mejoras logísticas, aumentar la reducción de las emisiones de CO₂ de los vehículos de carretera y en los sectores aéreo y marítimo, incluyendo el lanzamiento de una gran iniciativa europea en pro del “vehículo verde” que ayude a promover nuevas tecnologías, como el coche eléctrico y el híbrido.

²⁹ Comisión Europea (2010c), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 10 de noviembre de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.

Lo cierto es que la realidad demuestra que resulta difícil cumplir con los objetivos fijados, lo que hace aún más necesario el refuerzo del impulso para el logro de los mismos. Valga como ejemplo la Evaluación final del VI Programa de Medio Ambiente³⁰, en lo que se refiere a la temática aquí abordada. Por un lado, se subraya que el gran logro en el ámbito del cambio climático es la superación por parte de la Unión Europea de los objetivos definidos en el Protocolo de Kyoto, es decir, la reducción para 2012 de la emisiones de gases de efecto invernadero en un 8 % con respecto a los niveles de 1990. No obstante, por otro lado, se reconoce que algunos objetivos cuantificables, como lograr para 2010 que el 12 % del consumo energético provenga de energías renovables, han quedado en una declaración de intenciones por su dificultad para ser alcanzados; del mismo modo, aspectos concretos de algunos objetivos han quedado sin cumplirse, como las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte, que han aumentado.

7. Conclusiones

Las consecuencias del cambio climático exigen redoblar los esfuerzos por el logro del desarrollo sostenible, especialmente en lo que se refiere a la adaptación de los sistemas productivos, el funcionamiento del mercado y los hábitos de consumo. La magnitud de la temática medioambiental y, concretamente, de la lucha contra el cambio climático en los programas y estrategias europeas responde a la relevancia que dichas cuestiones han tenido en el desarrollo reciente de la Unión Europea, de ahí que hayan ido copando mayor contenido en la normativa fundamental europea así como en la acción exterior de la Unión.

Al mismo tiempo, los mayores avances en la política energética se han dado en los últimos años. Es de subrayar que junto al “tradicional” objetivo de asegurar el suministro se ha asumido como fin la protección medioambiental, hasta el punto de que la apuesta firme por el desarrollo de las energías renovables se ha convertido en uno de los principales instrumentos para lograr que la lucha contra el cambio climático sea eficaz y dé frutos cuanto antes.

La evolución descrita en el presente trabajo tendrá su continuidad en el futuro. Así se deduce, al menos, de las estrategias y planificaciones más recientes adoptadas por la Unión Europea. En efecto, si la Estrategia europea de lucha contra el cambio climático estableció como herramienta necesaria la adopción de medidas impulsoras de una energía sostenible, la Estrategia Europa 2020 confirmó la validez de dicha vía de actuación y la situó como una de las principales alternativas para superar la actual situación de crisis económica. Ahora bien, también es cierto que la gravedad del fenómeno del calentamiento global obliga a que las propuestas se ejecuten plenamente, de manera que todos los objetivos plasmados sobre el papel en los diferentes documentos citados, especialmente el desarrollo a gran escala de las energías renovables, se cumplan al completo.

³⁰ Comisión Europea (2011), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 31 de agosto de 2011, *VI Programa de Medio Ambiente – Evaluación Final*, COM (2011), 531 final.

Referencias

- ALENZA GARCÍA, J. F. y SARASÍBAR IRIARTE, M. (2007), *Cambio climático y energías renovables*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- Comisión Europea (1968), Comunicación de 18 de diciembre de 1968, *First guidelines for a Community energy policy*, COM (68) 1040.
- Comisión Europea (1972), *Première communication sur la politique de la Communauté en matière de l'environnement*, JOCE C 19.
- Comisión Europea (1974), Comunicación de 26 de junio de 1974, *Towards a new energy policy strategy for the European Community*, COM (74) 550 final/2.
- Comisión Europea (1981), Comunicación de 2 de octubre de 1981, *The development of an energy strategy for the Community*, COM (81) 540.
- Comisión Europea (1988), 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.
- Comisión Europea (1990), Comunicación de 8 de febrero de 1990, *Energy and the environment*, COM (89) 369 final.
- Comisión Europea (1995), *For a European Union Energy Policy – Green Paper*, COM (94) 659 final/2.
- Comisión Europea (1996), *Energy for the Future: Renewable Sources of Energy – Green Paper*, COM (96) 576 final.
- Comisión Europea (1997), Comunicación de 14 de mayo de 1997, *The Energy Dimension of Climate Change*, COM (97) 196 final.
- Comisión Europea (2000), 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.
- Comisión Europea (2005), Comunicación de 9 de febrero de 2005, *“Ganar la batalla contra el cambio climático mundial”*, COM (2005) 35.
- Comisión Europea (2006a), *The European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión Europea (2006b), *Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final.
- Comisión Europea (2007a), Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, *“Limitar el calentamiento mundial a 2°C - Medidas necesarias hasta 2020 y después”*, COM (2007) 2 final.
- Comisión Europea (2007b), Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final.
- Comisión Europea (2007c), *Libro Verde: Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE*, COM (2007) 354 final.
- Comisión Europea (2009), Comunicación de 24 de abril de 2009, *Informe de avance sobre la energía procedente de fuentes renovables*, COM (2009) 192 final.
- Comisión Europea (2010a), *Commission creates two new Directorates-General for Energy and Climate Action (IP/10/164)*, Bruselas, 17 de febrero de 2010.
- Comisión Europea (2010b), *Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*, COM (2010) 2020.
- Consejo Europeo (2010b), Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones, EUCO 13/10.

- Comisión Europea (2010c), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 10 de noviembre de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.
- Comisión Europea (2011), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 31 de agosto de 2011, *VI Programa de Medio Ambiente – Evaluación Final*, COM (2011), 531 final.
- CUENCA GARCÍA, E. (2007), *Economía de la Unión Europea*, Pearson-Prentice Hall, Madrid.
- ENRIQUE DE AYALA, J. (2007), “¿Aniversario feliz? La construcción europea cumple 50 años”, *Política Exterior*, vol. XXI, nº 116.
- EUROSTAT (2010), *The EU in the World. A statistical portrait*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- GIRÓN LARRUCEA, J. A. (1999), *La Comunidad Europea como Organización Internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- GUSEV, A. S. (2011), “Climate Change Issues in a Transatlantic Context”, *L’Europe en formation*, nº 360.
- ISBELL, P. y STEINBERG, F. (2010), “Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 76/2010.
- LÓPEZ SAKO, M. J. (2011), “La política energética sostenible de la Unión Europea (1)”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 322.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2008), *Tratado de Lisboa. Estudio Preliminar*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- MOUSSIS, N. (2009), *EU Environment & Energy Policies: Two Interwoven Legislative Areas*, European Study Service, Rixensart (Bélgica).
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. (2009), “La Unión Europea como actor de gobernanza climática”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 16.
- 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.
- WOOD, D. M. y YESILADA, B. A. (2006), *The Emerging European Union*, New York, Pearson Longman.
- World Economic Forum (2010), *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe?*, WEF, Ginebra.