



## LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Asier García Lupiola  
 Profesor Colaborador Doctor  
 Universidad del País Vasco

### 1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el cambio climático constituye una de las mayores preocupaciones de la sociedad mundial. La relevancia de las consecuencias de este grave problema es tal que la lucha contra dicho fenómeno es uno de los objetivos de la agenda internacional, siendo la Unión Europea (UE) quien trata de liderarla.

La actividad desarrollada por la Unión Europea en esta materia no es nueva, pues sus propuestas ante las evidencias del calentamiento global del planeta han tenido como objetivo tratar de limitar las consecuencias que las mismas tendrían sobre los seres humanos, el medio ambiente y la economía. Cuando la Unión decidió pasar a la acción contra el cambio climático tenía ya la experiencia de varios años en la concreción de una política medioambiental que trataba de aunar la protección del medio ambiente con el desarrollo y el crecimiento económicos, es decir, que tenía como objetivo el logro del desarrollo sostenible.

El presente estudio analiza los instrumentos fundamentales con los que la UE cuenta hoy día para tratar de lograr el objetivo del desarrollo sostenible y hacer frente al cambio climático como son, por un lado, la política común de medio ambiente actualizada con el Tratado de Lisboa y, por otro, la estrategia adoptada para luchar contra el cambio climático.

### 2. LA ACTUAL POLÍTICA COMÚN DE MEDIO AMBIENTE

#### 2.1. Objetivos y principios fundamentales.

El Tratado de Maastricht primero y el de Ámsterdam posteriormente establecieron la protección del medio ambiente como objetivo de la Unión al vincularla con el desarrollo. Tanto el Tratado de la Unión Europea (TUE) como el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) subrayan la importancia del respeto al principio de desarrollo sostenible por parte de los Estados miembros a la hora de promover el progreso económico y social de sus pueblos. El TCE concreta además que la Unión impulsará “un desarrollo armonioso, equilibrado y *sostenible* de las actividades económicas”, así como “un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente” (art. 2 TCE). Los Tratados recogen los principios legales fundamentales de la Política de Medio Ambiente que orientan y limitan la actuación de las instituciones y que se regulan de manera más específica por medio de los programas de acción ambiental así como por las disposiciones que los desarrollan.

Aunque usualmente se habla de *política europea de medio ambiente*, lo cierto es que no nos encontramos ante una política común derivada de una competencia exclusiva de la Unión. Esta materia constituye una competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros, lo que no obsta para reconocer que existe un elevado nivel de coordinación entre todos ellos, facilitado por la concreta normativa recogida en el Título XIX del TCE, cuya inclusión sirvió para superar “la escasa apoyatura jurídica que tradicionalmente había tenido la Comunidad para sustentar su política medioambiental”. [1]

Su influencia en las demás políticas comunitarias es notoria pues el Tratado especifica que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión al objeto de fomentar un desarrollo sostenible. Ello requiere un equilibrio proporcionado entre prosperidad económica, justicia social y un medio ambiente saludable, lo cual hay que perseguir de manera simultánea: “Las políticas que favorecen el medio ambiente pueden resultar positivas para la innovación y la competitividad. Éstas, a su vez, estimulan el crecimiento económico, que es esencial para el cumplimiento de los objetivos sociales. De este modo, el desarrollo sostenible implica la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente”. [2]

Los objetivos concretos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente son (art. 174.1 TCE): 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; y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. En general, se pretende un nivel de protección medioambiental elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones del territorio de la Unión. Como se ve, esta política trata de garantizar el derecho de todos los ciudadanos de la Unión a disfrutar del mismo nivel de protección medioambiental y el derecho de las empresas a operar en las mismas condiciones de competencia, pero de modo flexible pues deben respetarse las distintas circunstancias de cada país tanto como sea posible y algunas decisiones deben

tomarse, incluso, a nivel local.

Los principios en los que se basa la política de medio ambiente son el de cautela, el de acción preventiva, el de corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma y el de quien contamina paga (art. 174.2 TCE). El primero de ellos significa que en caso de que haya indicios claros de que existe un problema medioambiental incipiente, se toman medidas cautelares incluso cuando no se posee confirmación científica completa. El principio de acción preventiva responde a la concepción de que la mejor política de protección del medio ambiente consiste en intentar evitar cualquier forma de contaminación o de deterioro del mismo, en lugar de reparar los efectos de una acción perjudicial después de que ésta haya tenido lugar y cuando los daños son inevitables. El principio de corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma de su producción supone aplicar de manera inmediata la solución correspondiente, al objeto de neutralizar al máximo los efectos de los ataques y evitar una posible progresión incontrolable de los mismos. Finalmente, el principio de quien contamina paga establece una orientación fundamental en el desarrollo de la regulación del medio ambiente, consistente en determinar las actuaciones degradantes del medio ambiente susceptibles de constituir hechos que den lugar a responsabilidad, así como articular una reglamentación que identifique las infracciones que dan lugar a los perjuicios que haya que reparar y que individualice a las personas a quienes la infracción sea imputable.

Además de respetar los principios expuestos, la Unión tendrá en cuenta en la elaboración de la política medioambiental (art. 174.3 TCE): los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

## 2.2. Elaboración de la normativa medioambiental.

Las acciones que deba emprender la Unión para realizar los objetivos de la política de medio ambiente son adoptadas por medio del procedimiento de codecisión, previa consulta del Consejo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (art. 175.1 TCE).

Sin embargo, determinados ámbitos son objeto de decisión exclusiva del Consejo, institución que adoptará las oportunas medidas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (art. 175.2 TCE). Dichos ámbitos excepcionales son, en primer lugar, las disposiciones esencialmente de carácter fiscal; en segundo lugar, las medidas que afecten a la ordenación territorial, a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos, o a la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos; y, en tercer lugar, las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. Dado que la percepción de los problemas ambientales es distinta según los Estados miembros, el Tratado salvaguarda "ciertas áreas de intervención consideradas estratégicas mediante un procedimiento de decisión que requiere la unanimidad".[3]

Se recoge la posibilidad de optar por que las decisiones del Consejo sobre las materias excepcionales descritas puedan ser adoptadas por mayoría cualificada. Para ello, el Consejo deberá pronunciarse nuevamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

En otros ámbitos se pueden adoptar programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse por medio del procedimiento de codecisión previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (art. 175.3 TCE).

El instrumento jurídico más utilizado es la directiva, la cual obliga en cuanto a los resultados a alcanzar pero da libertad a los Estados miembros en la forma concreta de hacerlo, lo que resulta especialmente adecuado a esta política. No obstante, han sido numerosas las dificultades para su elaboración y aprobación, debido principalmente a las dilaciones o bloqueos provocados por la defensa de intereses nacionales. También han surgido en la fase de aplicación, reflejadas en irregularidades cometidas por los Estados miembros en la transposición de las directivas al ordenamiento interno, sobre todo por su incorporación tardía o incompleta.

Puesto que el medio ambiente constituye una competencia compartida, los Estados miembros pueden adoptar medidas de mayor protección siempre que sean compatibles con la normativa comunitaria. Ello supone la aplicación del principio de subsidiariedad, en cuanto que la Unión establece unos niveles mínimos de protección medioambiental "que se imponen a los países miembros, los cuales pueden, en el ejercicio de sus propias competencias, superar esos niveles, pero en ningún caso reducirlos".[4] A pesar de ello, en el ámbito medioambiental, no siempre es apropiada una acción individual. La corriente de los ríos, los animales en sus migraciones y la polución que el viento traslada cruzan en muchas ocasiones las fronteras de los Estados miembros, por lo que una acción de la Unión resulta a menudo necesaria.[5]

El carácter de política coordinada queda también patente cuando se establece que, al adoptarse medidas de armonización para la protección del medio ambiente, podrá incluirse una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a control comunitario (art. 174.2 TCE). A pesar del control, lo cierto es que la posibilidad de insertar cláusulas de salvaguardia proporciona a los Estados un margen de actuación discrecional que acentúa la naturaleza de política coordinada.[6]

### 2.3. Financiación de la protección medioambiental.

Como regla general, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente, salvo que se adopten determinadas medidas de carácter comunitario (art. 175.4 TCE).

No obstante, se recogen dos excepciones (art. 175.5 TCE). La primera, deriva de la aplicación del principio de que quien contamina paga. La segunda, se refiere a los supuestos en que una medida medioambiental de la Unión implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro. En este caso, el Consejo establecerá en la medida en cuestión las disposiciones adecuadas en forma de excepciones de carácter temporal o por medio del apoyo financiero del Fondo de Cohesión.

Al margen de lo dicho, la Unión aporta fondos para financiar las mejoras del medio ambiente por medio de diferentes programas, así como a través de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Éstos constituyen la mayor parte del presupuesto comunitario destinado a medidas de protección ambiental puesto que, en el seno de su objetivo de acortar las diferencias entre las regiones más pobres y más ricas de la Unión, también intervienen financieramente para reducir las diferencias relacionadas con las normativas medioambientales. Las nuevas perspectivas financieras, que cubren el periodo 2007-2013, establecen seis objetivos de entre los que destacan por su cuantía los dos primeros, el crecimiento sostenible y la conservación y gestión de los recursos naturales, cada uno de los cuales supone el 43 % del presupuesto.

Si bien en la Unión quedan prohibidas las ayudas públicas, como excepción los Estados miembros pueden otorgar subvenciones dirigidas a incentivar acciones para la protección del medio ambiente, siempre que sean coherentes con el Mercado Interior y con la política de competencia. De este modo, la Unión pretende contribuir a reducir los obstáculos a la adopción de normas medioambientales que conllevan costes de adaptación a las empresas y a incentivar a éstas a que mejoren los niveles de protección ambiental más allá de los establecidos en las normas (comunitarias o nacionales).

Finalmente, es necesario mencionar el nuevo instrumento financiero LIFE+, establecido por medio del Reglamento (CE) 614/2007 del Parlamento y del Consejo. Financia medidas que contribuyen al desarrollo, la aplicación y actualización de la política y la legislación comunitaria de medio ambiente.

### 2.4. Las novedades del Tratado de Lisboa

El 13 de diciembre de 2007 se firmó en la capital portuguesa el Tratado de Lisboa, el cual modifica los Tratados actualmente vigentes, de modo que en enero de 2009, tras el oportuno período de ratificación, puedan entrar en vigor el nuevo TUE y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que sustituirá al TCE. El nuevo Tratado contiene la mayoría de las novedades que aportaba la fallida Constitución Europea, lo que se refleja nítidamente en el ámbito del medio ambiente.

En lo que al TUE se refiere, las reformas que establece el Tratado de Lisboa (TL) consisten en redactar y estructurar de un nuevo modo los preceptos referidos a los objetivos de la Unión Europea. En lo que al medio ambiente se refiere, se mantiene que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa”, siendo una de las bases para ello “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente” (art. 3.3 TUE reformado por el TL). El objetivo se mantiene para la acción exterior puesto que “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión (...) contribuirá (...) al desarrollo sostenible del planeta” (art. 3.5 TUE reformado por el TL). Por su parte, el TFUE recoge expresamente que, junto a otros, el medio ambiente es un ámbito que constituye una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros (art. 4 TFUE). Al mismo tiempo, se mantiene la obligación de integrar las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión (art. 11 TFUE, actual art. 6 TCE).

El Título XX recoge los tres artículos que contienen la regulación de la política medioambiental de la Unión. El Tratado de Lisboa aporta dos novedades a destacar. Por un lado, el cuarto de los objetivos que esta política trata de alcanzar se amplía: “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” (art. 191.1 TFUE). Específicamente, la necesidad concreta de luchar contra el cambio climático con medidas internacionales es una adición realizada por el Tratado de Lisboa que no se recogía en la Constitución Europea, 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”.<sup>[7]</sup>

La otra novedad se refiere al proceso normativo. En principio, el Tratado de Lisboa mantiene el procedimiento de codecisión –denominado “procedimiento legislativo ordinario”– como instrumento normativo general en materia de medio ambiente. La modificación consiste en que los ámbitos exceptuados de ser regulados por codecisión podrán pasar a serlo por decisión del Consejo, adoptada por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones (art. 192.2 TFUE).

Por último, debe mencionarse una novedad del Tratado de Lisboa directamente vinculada a la energía pero que tendrá relevancia en la política de medio ambiente. Nos referimos al hecho de que se regula de manera independiente la Política de Energía (Título XXI). La misma aspirará “atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente” a cumplir una serie de objetivos, entre los que se encuentra “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables” (art. 194 TFUE).

### 2.5. El Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente.

A comienzos de 2001 la Comisión dio a conocer su propuesta para el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente, en el que recogía la evaluación global del Quinto Programa de Acción.[8] Si bien se constataba el logro de avances, la Comisión consideró que el medio ambiente europeo seguiría deteriorándose a menos de que se adoptasen una serie de medidas globales, las cuales constituirían la estrategia de la Unión a favor del desarrollo sostenible a lo largo de la primera mitad del siglo XXI.

Siguiendo las pautas marcadas por la Comisión, el Parlamento y el Consejo aprobaron el 22 de julio de 2002 el Sexto Programa de Acción (Decisión 1600/2002/CE). En ella se recogen los objetivos, plazos y prioridades, los principales ejes del enfoque estratégico y los cuatro ámbitos de acción tal y como se describen en la Comunicación de la Comisión: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, salud y calidad de vida, y recursos naturales y residuos.

El Sexto Programa de Acción reconoce que el cambio climático constituye el principal reto para los próximos diez años. La meta que se determina a corto plazo es alcanzar los objetivos del Protocolo de Kyoto, 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.

En lo que se refiere a los otros tres ámbitos, en el de la naturaleza y biodiversidad el objetivo consiste en proteger y restaurar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales, poniendo fin al empobrecimiento de la biodiversidad en la Unión Europea y en el mundo. El objetivo señalado por la Unión en el ámbito del medio ambiente, la salud y la calidad de vida consiste en alcanzar una calidad del medio ambiente que contribuya a garantizar la salud pública, de modo que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana, para lo que se fomenta también un desarrollo humano sostenible. Finalmente, en lo que se refiere a la gestión de los recursos naturales y de los residuos, el objetivo en esta materia es velar por que el consumo de los recursos renovables y no renovables no supere el umbral de lo soportable por el medio ambiente, especificándose en lo que respecta a los residuos una reducción del 20 % para el año 2010 y del 50 % para 2050.

Con el fin de hacer frente a los retos que se plantean en la actualidad en materia de medio ambiente, el Sexto Programa establece la necesidad de superar el enfoque estrictamente legislativo y sustituirlo por otro estratégico. Este enfoque debe utilizar instrumentos y medidas diferentes para influir en las decisiones adoptadas por las empresas, los consumidores, los políticos y los ciudadanos. El Programa, manteniendo lo recogido en la Comunicación de la Comisión, propone cinco ejes prioritarios de acción estratégica: mejorar la aplicación de la legislación en vigor, integrar el medio ambiente en otras políticas, colaborar con el mercado, implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos y tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio. Para cada uno de estos ejes se proponen diversas acciones específicas.

La Decisión que aprobó el Sexto Programa estableció que La Comisión debía presentar informes de evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo durante el cuarto año de aplicación del Programa y al final del mismo. Así, en abril de 2007 la Comisión emitió su primer informe sobre la revisión del Sexto Programa de Medio Ambiente.[9] En el mismo evaluó positivamente los progresos conseguidos hasta ese momento en los cuatro ámbitos prioritarios, pero señalando al mismo tiempo que todavía sería necesario llevar a cabo considerables esfuerzos para conseguir un desarrollo ambientalmente sostenible.

### 3. LA ESTRATEGIA EUROPEA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

#### 3.1. El Programa Europeo sobre Cambio Climático

A comienzos del año 2000, la Comisión propuso poner en marcha una estructura destinada a identificar y preparar la ejecución de las medidas de lucha contra el cambio climático.[10] Se trataba 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 gas 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 climático que reúnen a las partes interesadas competentes en algunos sectores económicos (representantes de la Comisión, de los Estados miembros, de industrias y de organizaciones no gubernamentales).[11] Sobre la base de los informes presentados cada año por el PECC, la Comisión elabora propuestas concretas que contienen instrumentos como reglamentos técnicos, medidas fiscales o acuerdos voluntarios.

Las autoridades de la Unión han constatado que el impacto combinado de la aplicación del conjunto de medidas adoptadas en el seno del PECC, las acciones que a nivel interno han ido adoptando los Estados miembros y la reestructuración de la industria europea –particularmente, en los nuevos países miembros del este– han supuesto un positivo impacto combinado en la lucha contra el cambio climático, por cuanto que las emisiones de gases de efecto invernadero se han reducido.[12]

En febrero de 2005 la Comisión elaboró una Comunicación [13] en la que expresaba sus consideraciones sobre la base de un análisis de los efectos del cambio climático y de los costes y beneficios de una acción en este ámbito. En la misma anunciaba la puesta en marcha del Segundo Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC II).

La Comisión expresaba la necesidad de que la estrategia de lucha contra el cambio climático se desarrolle por medio de, entre otros ámbitos, la ampliación de la lucha contra el cambio climático a todos los países contaminantes y sectores implicados, la potenciación de la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías, y la utilización y el refuerzo de los instrumentos basados en el mercado.

La concreción de estos elementos debe realizarse por una serie de acciones, consistiendo la primera en garantizar la aplicación inmediata y efectiva de las políticas acordadas con el fin de alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 8 % con respecto al nivel de 1990, fijado en el Protocolo de Kyoto. La segunda acción supone fomentar la sensibilización de los ciudadanos para permitir una modificación de su comportamiento. En tercer lugar, intensificar y orientar mejor la investigación para mejorar los conocimientos sobre el cambio climático y sobre sus repercusiones, así como para desarrollar estrategias de mitigación del cambio climático que presenten una buena relación coste-eficacia (en particular, en los ámbitos de la energía, los transportes, la agricultura y la industria). La cuarta acción consiste en fortalecer la cooperación con terceros países, de manera específica con los países en desarrollo, mediante la elaboración de políticas de desarrollo respetuosas del clima.

En octubre de 2005 se puso en marcha el PECC II, con el fin de aplicar nuevas medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, en sinergia con la estrategia de Lisboa para impulsar el crecimiento y el empleo. [14]

### 3.2. La adaptación al cambio climático en Europa

Dos años después de establecer las bases de la estrategia de la Unión Europea de lucha contra el cambio climático, la Comisión propuso en enero de 2007 acciones más concretas para limitar los efectos del cambio climático y reducir la posibilidad de graves perturbaciones irreversibles a nivel planetario. [15] El documento se hace eco de las investigaciones efectuadas recientemente, como el informe Stern y el cuarto informe del IPCC, que indican unos costes de gran magnitud desde el punto de vista económico y social en caso de insuficiente acción para luchar contra el cambio climático. [16]

La Comisión consideró que 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 CO<sub>2</sub> 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 Comisión 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, y sin perjuicio de la posición que tome en las negociaciones internacionales, la Unión debería asumir el compromiso firme e independiente de reducir sus emisiones internas en, al menos, un 20% para 2020.

El Consejo Europeo de primavera, celebrado los días 8 y 9 de marzo de 2007, cogió el testigo de la Comisión y 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 es partidario de que la Unión se fije como objetivo la reducción de emisiones en un 30 % hasta 2020.

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 cuestión. [17] Ante todo, la Comisión subraya 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. Si el aumento fuese mayor, el riesgo de un cambio climático peligroso e impredecible podría aumentar considerablemente, y los costes de adaptación sufrirían una escalada constante.

El Libro Verde asume 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. Así podrían también obtenerse ventajas competitivas para las empresas europeas que ocupan el liderazgo en cuestión de

estrategias y tecnologías de adaptación.

Sin una respuesta política temprana, 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. Es necesario realizar ya la adaptación a los impactos que se sabe con suficiente seguridad que van a ocurrir, con medidas a adoptar en los sectores privado y público. La adaptación generará también nuevas oportunidades económicas, como la creación de puestos de trabajo y de nuevos mercados para productos y servicios innovadores.

El Libro Verde expone las opciones prioritarias de actuación, a realizar de manera urgente por parte de la Unión. Así, en primer lugar, en los casos en que los conocimientos actuales sean suficientes, conviene elaborar estrategias de adaptación para determinar la forma óptima de asignar recursos y la forma más eficaz de utilizarlos, lo que servirá para orientar la actuación a nivel de la Unión por medio de sus políticas sectoriales y otras medidas, así como de los fondos comunitarios disponibles. En segundo lugar, la Unión tiene que reconocer la dimensión externa de los impactos y la adaptación y crear una nueva alianza con sus socios en todo el mundo, en particular los países en desarrollo y reforzar la cooperación con organismos internacionales. En tercer lugar, debe reducirse la incertidumbre ampliando la base de conocimientos mediante la investigación integrada sobre el clima, intensificando la integración de los resultados de la investigación en la política y en la práctica. Por último, hay que implicar a la sociedad, las empresas y el sector público europeos en la preparación de estrategias de adaptación coordinadas y globales.

### 3.3. La internacionalización de la estrategia europea

En la comunicación que la Comisión presentó en enero de 2007, en la que concretaba las medidas a adoptar hasta 2020, también subrayó que la batalla contra el cambio climático sólo puede ganarse a través de una acción a nivel mundial, de modo que las negociaciones internacionales deben superar la fase de la retórica y llegar a compromisos concretos. El mensaje de la Unión es que no hay alternativa a la cooperación multilateral en la lucha contra el cambio climático y que dicha cooperación internacional debe ser liderada por la Unión.<sup>[18]</sup>

La Comisión considera que los países desarrollados deben comprometerse a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 30 % respecto de los niveles de 1990 para 2020, en el marco de un régimen internacional posterior a 2012. Dado que los países desarrollados disponen de la capacidad tecnológica y financiera necesaria para reducir sus emisiones, son ellos los que deberían asumir la mayor parte del esfuerzo requerido durante la próxima década. Los regímenes de comercio de derechos de emisión constituirán instrumentos esenciales para permitir a los países desarrollados alcanzar sus objetivos de manera rentable.

En lo que se refiere a los países en vías de desarrollo, el crecimiento de su economía y de sus emisiones hace indispensable que éstos comiencen a limitar el aumento de sus emisiones tan pronto como sea posible y reduzcan sus emisiones en términos absolutos a partir de 2020. Mientras tanto, y dado que estos países serán responsables de más de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero, deberán realizar –algunos ya están en ello– grandes esfuerzos para reducir el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, a través de políticas que abordan cuestiones económicas, de seguridad o de medio ambiente local. La Unión propone para estos países algunos elementos que deberían ayudar a reforzar su acción, tales como la mejora del acceso a la financiación para permitir que dispongan de instalaciones de producción de electricidad lo más limpias posibles, la instauración de regímenes de comercio de derechos de emisión en aquellos sectores industriales que cuenten con capacidades adecuadas de control de las emisiones o la adopción de compromisos cuantificados apropiados por parte de los países que hayan alcanzado un nivel de desarrollo comparable al de los países desarrollados.

Para llevar a cabo esta propuesta de la Unión, debe alcanzarse un acuerdo internacional lo más amplio posible, puesto que “Europa puede contribuir a ralentizar el cambio climático, pero no puede hacerlo sola”.<sup>[19]</sup> En este sentido, en la cumbre de junio de 2007 del G8 –a la que fueron invitados China, India, Brasil, México y Sudáfrica– y cuya presidencia anual correspondía a Alemania, la canciller Angela Merkel inició los contactos preparatorios de un tratado que deberá sustituir al Protocolo de Kyoto cuando éste expire en 2012. La propuesta presentada por Merkel no era otra que la estrategia de la Unión Europea para combatir el cambio climático. La idea central expuesta consiste en reducir las emisiones de gases contaminantes hasta un 50 % en 2050, lo cual fue acogido favorablemente por Canadá, Japón y los países invitados, pero recibió el rechazo de los Estados Unidos, partidarios de que cada país fije sus propios límites.

Desde la Unión Europea se insiste en el camino trazado en el Consejo Europeo de marzo de 2007, consistente en una política integrada de energía y cambio climático, puesto que el uso intensivo de combustibles fósiles es una de las causas principales de dicho cambio. Esta política implica la puesta en marcha de una nueva revolución industrial para cambiar la manera en que los países producen y utilizan la energía, así como los propios tipos de energía que se utilizan. El objetivo es dar paso a una economía respetuosa con el clima, basada en una combinación de tecnologías y fuentes energéticas con bajos niveles de emisión de carbono, la cual se desea “exportar”. Si Europa ostenta el liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático, debe encargarse de reforzar la cooperación internacional, no en vano “si la UE puede adoptar un enfoque común con respecto a la energía y expresarlo con una sola voz, también puede encabezar el debate mundial”.<sup>[20]</sup>

En septiembre de 2007 la Unión Europea propuso lanzar una alianza mundial con los países en desarrollo más expuestos al

cambio climático, con el fin de ayudarles a prepararse para este reto.[21] La Unión trata así, de ayudar a los países que resultarán más afectados por el cambio climático, en particular, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, que no tienen recursos suficientes para prepararse y adaptarse a los cambios actuales. La Unión Europea coincide en esta cuestión con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo último informe destaca que, si bien los países más pobres no tienen responsabilidad por la deuda ecológica que están acumulando los países desarrollados, son los que se enfrentan a los costos humanos más graves e inmediatos.[22]

Dos meses más tarde, en noviembre, el Consejo de Asuntos Generales aprobaba la propuesta de la Comisión sobre la alianza mundial para hacer frente al cambio climático, cuestión que el Consejo Europeo de diciembre recogía expresamente. En esta misma reunión el Consejo Europeo, tras recordar que el desarrollo sostenible es un objetivo fundamental de la Unión Europea, acogió favorablemente el primer informe de etapa elaborado por la Comisión sobre la Estrategia de la Unión para un desarrollo sostenible renovada.[23] La Comisión hizo público que para 2010 la UE-15 habría reducido las emisiones de gases de efecto invernadero en un 7,4 % en comparación con 1990, muy cerca del objetivo de reducción del 8 % para 2012, y ello a pesar que algunos países se habían excedido de modo relevante en sus emisiones.[24]

En las mismas fechas tenía lugar la Conferencia de Bali de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Con respecto a ella, el Consejo Europeo consideraba que debería dar respuesta a la apremiante necesidad de actuar con respecto al cambio climático, para lo que proponía entablar negociaciones con el fin de alcanzar en 2009 un acuerdo global, general y efectivo para el período posterior a 2012, tal y como se recogía en la propuesta sobre una alianza mundial en esta materia.

La Conferencia de Bali, desarrollada entre los días 3 y 14 de diciembre de 2007, tenía por objetivo acordar el inicio de las negociaciones sobre un nuevo tratado mundial del clima que recorte las emisiones de gases de efecto invernadero y sustituya al Protocolo de Kyoto, e incluso se preveía la posibilidad de establecer objetivos concretos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero después de 2012. Durante la Conferencia destacó la postura enfrentada entre la Unión Europea y los Estados Unidos. Mientras que la Unión sugirió establecer un objetivo de limitar las emisiones en un margen de entre el 25 al 40 % para 2020 respecto de los niveles registrados en 1990, los Estados Unidos se oponían firmemente a la inclusión de ningún porcentaje de reducción. Los países menos desarrollados tampoco eran favorables a compromisos concretos para todos. La presidencia indonesia de la Conferencia, siguiendo lo recogido por el IPCC, propuso una reducción del 50 % de las emisiones contaminantes para 2050, en la que quedaba implícita la de la Unión Europea, según las propias Naciones Unidas.

El resultado de la Conferencia parece beneficiar la actitud de los Estados Unidos pues no se concretó ningún nivel de compromiso ya que los países más desarrollados deberán acometer reducciones con base a sus capacidades. Además, cuando los estadounidenses venían quejándose de la no inclusión de países emergentes como China e India en las obligaciones del Protocolo de Kyoto, se exhortó a los países en vías de desarrollo a disminuir sus emisiones. Sin embargo, el acuerdo firmado por todos los participantes en la Conferencia, incluidos los Estados Unidos, y que se conoce como la *Hoja de ruta de Bali*, [25] establece un plan de trabajo para definir compromisos cuantitativos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero más allá del año 2012, los cuales serán el resultado de una negociación que no se extenderá más allá del año 2009. El acuerdo que se deberá concretar entonces “determinará las políticas climáticas y con ellas el rumbo de la futura economía mundial”. [26] Aunque el documento final no determina explícitamente la reducción de emisiones a realizar, sí recoge a pie de página la referencia del informe del IPCC en el cual se establecen los límites máximos necesarios para limitar la concentración de CO<sub>2</sub> y su efecto sobre el clima, magnitudes que implican un esfuerzo reductor a nivel mundial 8 veces mayor al vigente en el Protocolo de Kyoto.

El Consejo Europeo de marzo del presente 2008 consideró un hito importante la Conferencia de Bali sobre el Clima. La Unión Europea está decidida a mantener su liderazgo internacional en materia de cambio climático y de energía, por lo que desea impulsar el proceso negociador recogido en la hoja de ruta de Bali. Para lograr en 2009 un acuerdo mundial ambicioso y detallado en materia de cambio climático para el período posterior a 2012, la Unión desea aportar una contribución relevante. El Consejo Europeo constata que un reto crucial de las negociaciones consistirá en velar por que la transición hacia una economía con baja emisión de carbono segura y sostenible se gestione de tal forma que resulte compatible con el desarrollo sostenible, la competitividad, la seguridad de abastecimiento, la seguridad alimentaria, una hacienda pública sana y sostenible, y la cohesión económica y social. El Consejo Europeo considera un buen punto de partida el paquete de propuestas presentado por la Comisión en enero de 2007 y que aprobó el Consejo Europeo de primavera de 2007. [27]

En esta línea se han seguido pronunciando las máximas autoridades de los Estados miembros en sus reuniones más recientes. Así, el pasado junio el Consejo Europeo se pronunció sobre las repercusiones políticas de los altos precios de los alimentos y del petróleo. Para hacer frente a la primera cuestión, el Consejo mantiene la apuesta por “el trabajo en innovación e investigación y desarrollo de la producción agrícola, en particular para aumentar su rendimiento energético, su productividad y su capacidad de adaptarse al cambio climático”. Para la segunda, el Consejo se muestra a favor de “facilitar las inversiones de las familias y de la industria en la eficiencia energética y en el uso de las fuentes renovables de energía así como un uso de los combustibles fósiles más favorable al medio ambiente”. El Consejo insiste en la necesidad de lograr un acuerdo en el seno de la Unión para la primavera de 2009 al objeto de favorecer un acuerdo mundial en materia de cambio climático para después de 2012. [28] Finalmente, el Consejo Europeo de octubre, celebrado en un contexto

marcado por la crisis económica y financiera internacional, confirmó su determinación de cumplir los compromisos de su política de cambio climático acordados en marzo de 2007 y marzo de 2008. [29]

#### 4. CONCLUSIÓN

La contaminación no conoce fronteras por lo que su control no puede abordarse desde políticas estrictamente nacionales. La política medioambiental europea es un ejemplo de las virtudes que tiene la elaboración de normas comunes para el respeto del medio ambiente.

El Derecho originario europeo estructura esta normativa como una política común, si bien se trata de una materia cuya competencia es compartida con los Estados miembros. Los dos avances más relevantes consisten en la vinculación del crecimiento económico a la protección medioambiental, determinando el desarrollo sostenible como objetivo fundamental de la Unión, y la integración en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Unión de dicho objetivo. Positivo resulta también la instauración del procedimiento de codecisión como vía general de legislación en esta materia, si bien la necesidad de votar por unanimidad la adopción de disposiciones fiscales constituye un freno para un mayor desarrollo de la política comunitaria a favor del medio ambiente.

El recientemente aprobado Tratado de Lisboa sigue dicha línea, atendiendo al dato de que el 72 % de los ciudadanos europeos se muestra a favor de que se adopten más normas de protección medioambiental a nivel de la Unión (Eurobarómetro, 2006). Este texto incluye la lucha contra el cambio climático como objetivo de la política medioambiental, materia en la que la Unión trata de liderar la estrategia mundial.

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. El objetivo de limitación del calentamiento global mediante la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero constituye el camino a seguir por la Unión Europea, que trata de agrupar en su afán a los demás países desarrollados. Aunque se pueden exigir a la Unión mayores esfuerzos, lo cierto es que su impulso a favor de un acuerdo internacional más avanzado que el Protocolo de Kyoto puede tener resultados en breve, visto lo logrado en la Conferencia de Bali.

#### NOTAS

[1] Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (2002), *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Alianza, Madrid, p. 299.

[2] Comisión Europea (2006a), *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la UE*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo, p. 3.

[3] Barberán Ortí, R. y Egea Román, R. (2002), “Las Políticas de Medio Ambiente y de los Consumidores”, en Jordán Galduff, J. M. (coordinador), *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, p. 413.

[4] Díez Moreno, F. (2006), *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), p. 719

[5] Jovanovic, M. N. (2005), *The Economics of European Integration*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), p. 798.

[6] Girón Larrucea, J. A. (1999), *La Comunidad Europea como Organización Internacional* Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, p. 115.

[7] Martín y Pérez de Nanclares, J. (2008), *Tratado de Lisboa. Estudio Preliminar*, Real Instituto Elcano, Madrid, p. 23.

[8] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”, COM (2001) 31 final.

[9] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de abril de 2007, relativa a la revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, COM (2007) 225 final.

[10] Comunicación de la Comisión, 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.

[11] Los primeros grupos de trabajo creados (primera fase del Primer PECC) se centran 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 refieren a los desechos, la agricultura o la investigación.

[12] Comisión Europea (2006b), *The European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change*, OPOCE, Bruselas-



Luxemburgo, p. 7.

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

[14] Al margen de los grupos de trabajo ya creado en el primer programa, se crearon otros en materia de emisiones de vehículos ligeros, emisiones de la aviación, fijación y almacenamiento del carbono.

[15] 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.

[16] Vid. Stern, N. (2007), *El Informe Stern. La verdad del cambio climático*, Paidós, Barcelona; e IPCC-Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (2007a), *Cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)*, París.

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

[18] Jovanovic, *op.cit.*, p. 803.

[19] Enrique de Ayala, J. (2007), “¿Aniversario feliz? La construcción europea cumple 50 años”, *Política Exterior*, vol. XXI, núm. 116, p. 13.

[20] Comisión Europea (2007b), *La lucha contra el cambio climático. La Unión Europea lidera el cambio*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo, p. 8.

[21] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 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.

[22] PNUD (2007), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, New York. En su propuesta de lucha contra el cambio climático, el PNUD insiste en que los países desarrollados reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos el 80 % hasta el año 2050 respecto de los niveles de 1990.

[23] Conclusiones del Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2007 (16616/1/07, REV 1, CONCL 3), puntos 55 y 56.

[24] El caso más grave es el de Portugal (aumento del 44 % con respecto a 1990), seguido muy de cerca, desgraciadamente, por España (aumento del 42,3 % con respecto a 1990).

[25] Plan de Acción de Bali, Decisión 1/CP.13 ([www.un.org](http://www.un.org)).

[26] Nieto, J. y Sánchez, A. B. (2008), *Conferencia de Bali sobre cambio climático*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid, p. 7.

[27] Conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo de 2008 (7652/08, CONCL 1), puntos 17 y 18.

[28] Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de junio de 2008 (11018/1/08, CONCL 2), puntos 28, 38 y 44.

[29] Conclusiones del Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 2008 (14368/08, CONCL 4), punto 16.

