

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 68/2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced682023>

ESTUDIOS

Nuevas estrategias de la Unión Europea para abordar el doble reto de la crisis climática y la dependencia energética

New strategies of the European Union to tackle the double challenge of the climate crisis and energy dependence

Asier García Lupiola

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2697>

Recibido el 12 de diciembre de 2022 • Aceptado el 17 de enero de 2023 • Publicado en línea: abril de 2023

Derechos de autoría (©)

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright (©)

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Nuevas estrategias de la Unión Europea para abordar el doble reto de la crisis climática y la dependencia energética

New strategies of the European Union to tackle the double challenge of the climate crisis and energy dependence

Asier García Lupiola
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
asier.garcialupiola@ehu.eus

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2697>

Recibido el 12 de diciembre de 2022
Aceptado el 17 de enero de 2023
Publicado en línea: abril de 2023

Sumario: I. Introducción.—II. Objetivos para 2020 y objetivos iniciales para 2030. 1. El objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía. 2. Planes y estrategias en torno a los objetivos 2030. 3. Consideraciones con respecto al cumplimiento del objetivo 20/20/20.—III. El Pacto Verde Europeo y las iniciativas para su puesta en marcha en materia de clima y energía. 1. El objetivo de neutralidad climática y el Pacto Verde Europeo. 2. Las iniciativas para el desarrollo del Pacto Verde Europeo. 3. Ampliación de los objetivos 2030.—IV. Desarrollo del Pacto Verde Europeo en el complicado contexto de 2022. 1. Taxonomía de la UE y REPowerEU. 2. El resultado de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. 3. La apuesta por un desarrollo ambicioso del PVE en un contexto complejo.—V. Conclusiones.

Resumen: Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión Europea desarrolla una política integrada en materia de medio ambiente y energía que le posibilita adoptar medidas para hacer frente de manera conjunta a los retos que plantean el cambio climático y la seguridad de abastecimiento energético. Actualmente, la Unión Europea se encuentra en el proceso que le lleve a cumplir sus compromisos en materia de clima y energía previstos para 2030. Dichos objetivos se fijaron inicialmente en 2014 pero desde entonces se han visto ampliados en varias ocasiones. Las razones han sido diferentes: en primer lugar, el irregular grado de cumplimiento de los objetivos para 2020; posteriormente, el objetivo de neutralidad climática propuesto en 2018 y el Pacto Verde Europeo adoptado para su consecución y cuyo desarrollo se inició en 2020; finalmente, el complicado contexto geopolítico de 2022. El presente texto analiza y trata de explicar dicha evolución hasta las propuestas más recientes.

Palabras clave: Unión Europea, cambio climático, energía, objetivos 2030.

Abstract: *Since the Lisbon Treaty entered into force, the European Union has developed an integrated environment and energy policy that allows it to adopt measures to face the challenges of climate change and security of energy supply. The European Union is currently in the process of meeting its 2030 climate and energy commitments. These targets were initially set in 2014 but since they have been extended several times. The reasons were different: firstly, the irregular rate of compliance with the objectives for 2020; subsequently, the climate neutrality objective proposed in 2018 and the European Green Deal adopted for its achievement and whose development began in 2020; finally, the complicated geopolitical context of 2022. This text analyses and tries to explain this evolution up to the most recent proposals.*

Keywords: *European Union, climate change, energy, 2030 targets.*

I. Introducción

La Unión Europea (UE) es la economía desarrollada que más ambiciosa se muestra a la hora de luchar contra el cambio climático. Así lo demuestran las propuestas que viene presentando desde hace años en los foros internacionales en los que se desarrollan las negociaciones climáticas y que la han convertido en referente en esta materia. Una de las particularidades de la acción europea en la lucha contra el cambio climático es la vinculación de la misma con la seguridad de abastecimiento energético. Ello es así, al menos en parte, porque desde la aprobación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa la UE desarrolla una política integrada en materia de medio ambiente, clima y energía. Su característica principal es el impulso de las energías renovables y la eficiencia energética, herramientas fundamentales para que la UE pueda abordar el doble reto al que nos referimos en el título del presente texto, no en vano favorecen una lucha eficaz contra el calentamiento global al tiempo que propician el desarrollo de alternativas que posibilitan asegurar el abastecimiento energético.

La Estrategia Europa 2020 estableció en 2010 el conocido como objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía. El triple objetivo consistió en una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), el logro de una cuota de energía proveniente de fuentes renovables en el consumo total de energía y la reducción del consumo de energía por medio de una mayor eficiencia, y acabó definiendo una estructura que se mantuvo cuando en 2014 se fijaron los nuevos objetivos para 2030. Dichos objetivos han determinado los diferentes planes, estrategias y programas que la UE ha ido adoptando desde entonces, no solo en los ámbitos específicos referidos al medio ambiente, la acción climática y la energía, sino también en la mayoría de sectores, puesto que todas las políticas europeas deben incorporar el impulso de la sostenibilidad en cuanto objetivo de la UE (art. 3.3 del Tratado de la UE, TUE) y las exigencias de protección medioambiental (art. 11 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE, TFUE).

Sin embargo, a diferencia de lo sucedido con el objetivo 20/20/20, los objetivos en materia de clima y energía para 2030 han ido evolucionando desde su fijación inicial en 2014. En efecto, ante las dudas con respecto al cumplimiento de los mismos, la Comisión puso en marcha una llamativa estrategia, apoyada por el Parlamento Europeo (PE) y aceptada por el Consejo Europeo y el Consejo, por medio de la que la UE ha optado por endurecer los objetivos como modo de asegurar el cumplimiento de sus compromisos climáticos internacionales a lograr en 2050 pero también, precisamente, para asegurar el cumplimiento de los propios objetivos para 2030.

El presente texto aborda este proceso, que ha tenido lugar durante los últimos seis años, para comprender la determinación de los objetivos que en materia de clima y energía la UE pretende lograr en 2030 y en 2050. Parte

de un momento previo, con el fin de analizar el antecedente que supone el objetivo 20/20/20, pues los vaivenes en su ritmo de cumplimiento influyeron notoriamente en la evolución inicial de los objetivos previstos para 2030. A continuación, se analizará el Pacto Verde Europeo y el gran objetivo de neutralidad climática para 2050, fundamentos del endurecimiento de dichos objetivos y de que todos los planes, estrategias y programas que desarrollan el PVE giren en torno a los mismos y traten de impulsar su consecución. Finalmente, se estudian los acontecimientos, iniciativas y propuestas que han tenido lugar durante el último año y que han definido, hasta la redacción del presente texto, las estrategias con las que la UE pretende afrontar el doble reto de la dependencia energética y la crisis climática.

II. Objetivos para 2020 y objetivos iniciales para 2030

1. *El objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía*

El Tratado de Lisboa trajo dos relevantes novedades en la materia que nos ocupa. Por un lado, introdujo la lucha contra el cambio climático como objetivo de la política medioambiental y de la acción exterior de la UE, de modo que los objetivos de la política europea de medio ambiente quedaron determinados como sigue (art. 191 TFUE): la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático. Por otro lado, determinó de modo independiente la política energética europea, si bien sus objetivos quedaron establecidos «atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente» (art. 194.1 TFUE): garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; garantizar la seguridad de abastecimiento energético de la UE; fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y fomentar la interconexión de las redes energéticas¹. Se consagraba así en el Derecho originario europeo una política integrada en materia de medio am-

¹ Aunque se instauraba la política «europea» de energía, los Estados miembros mantienen su derecho «a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético» (art. 194.2 TFUE). En cambio, el objetivo referido a la seguridad de abastecimiento era completado con la aplicación del principio de solidaridad en este ámbito, de manera que si un Estado miembro atraviesa graves dificultades de suministro energético, los demás le ayudarán a abastecerse (art. 122 TFUE).

biente, clima y energía que, además, se convertía en una herramienta fundamental para el logro del desarrollo sostenible.

Poco después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en junio de 2010, la UE aprobaba su plan global para el crecimiento y desarrollo para la siguiente década². La Estrategia Europa 2020 pretendía dar respuesta a las consecuencias de la crisis económica iniciada en 2008 y la sostenibilidad constituía uno de los tres pilares de la misma, junto con una economía basada en el conocimiento y la innovación, y el logro de un alto nivel de empleo. Entre los cinco objetivos principales de la estrategia debemos referirnos al conocido como *objetivo 20/20/20* en materia de clima y energía, cuya consecución debía completar la UE en 2020. Consistía en la reducción del 20% de las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) con respecto a los niveles de 1990; lograr una cuota del 20% de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía de la UE; y la disminución del consumo de energía en un 20% logrando una mayor eficiencia energética³. Para lograrlo, la estrategia contenía una iniciativa fundamental sobre el uso eficaz de los recursos, impulsando el paso a una economía con pocas emisiones de carbono, desligando el crecimiento económico del uso de recursos y de energía, reduciendo las emisiones de CO₂ y promoviendo una mayor seguridad energética.

Precisamente, la seguridad energética se convirtió en foco de atención de la UE para relanzar su acción climática en el plano internacional. La COP 15 de Copenhague (15.^a Conferencia de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático) fracasó en su objetivo principal de aprobar un acuerdo mundial para suceder al Protocolo de Kioto, lo que llevó a la UE a adoptar un nuevo punto de vista en el modo de luchar contra el cambio climático. En efecto, la UE introdujo en la batalla contra el calentamiento global la vinculación de esta con la seguridad de abastecimiento energético, lo que favorecía el impulso de la eficiencia energética y el desarrollo de fuentes de energía renovable.

² Comisión Europea, comunicación de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final. La estrategia fue aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010, *Conclusiones*, EUCO 13/10.

³ La Directiva 2012/27/UE especificó en su segundo considerando que el objetivo de ahorro del 20% se determinaba a partir del dato de consumo de energía primaria previsto en 2007, consistente en 1.842 Mtep (millones de toneladas equivalentes a petróleo). De este modo, el art. 3 de la norma especificó que dicho ahorro del 20% equivalía a que el consumo energético de la UE en 2020 no fuese superior a 1.474 Mtep en energía primaria (consumo interior bruto, excluidos los usos no energéticos) y a 1.078 Mtep en energía final (energía suministrada a la industria, el transporte, los hogares, los servicios y la agricultura). Directiva 2012/27/UE del PE y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, *relativa a la eficiencia energética*, DOUE L 315, del 14 de noviembre de 2012.

Dicha idea también debía desarrollarse en el ámbito interno, de ahí que la UE presentase una propuesta para una energía competitiva, sostenible y segura⁴. La relevancia de esta propuesta es tal que «el objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 en materia de energía se sustenta» en la misma⁵. Su propósito era modificar sustancialmente la forma en que Europa produce y consume la energía y cumplir con el objetivo 20/20/20, para lo que determinó las prioridades energéticas concretas que impulsaban el desarrollo sostenible: ahorro del 20% de energía hasta 2020; desarrollo de nuevas tecnologías innovadoras de alto rendimiento y baja intensidad de carbono; y refuerzo de acuerdos internacionales que promuevan un futuro energético con bajas emisiones de carbono a nivel mundial. Posteriormente, la Comisión dio a conocer la hoja de ruta para conseguir la eliminación del carbono del sistema energético de la UE en 2050⁶: ahorro energético, aumento del porcentaje de las energías renovables en el suministro energético, construcción de infraestructuras que favorezcan la penetración de las energías renovables, integración de los mercados de la energía, inversión en tecnologías con bajas emisiones de carbono.

En enero de 2014 la Comisión presentó los logros parciales del objetivo 20/20/20 en el seno de una propuesta para un nuevo marco para las políticas de clima y energía de cara a 2030⁷. La Comisión concluía que el cumplimiento del objetivo 20/20/20 estaba bien encaminado, puesto que con respecto a 1990, las emisiones de GEI se habían reducido en el 18% en 2012 y se preveía que la reducción llegase al 24% en 2020 y al 32% en 2030; además, la cuota de energías renovables en proporción al consumo final de energía se había incrementado al 13% en 2012 y se preveía que aumentase hasta el 21% en 2020 y el 34% en 2030. La Comisión también puso de relieve que ante la constatación de la posibilidad de lograr un ahorro energético para 2020 del 20%, procedía «mantener la dinámica actual de ahorro de energía y proponer un objetivo ambicioso en materia de eficiencia energética del 30%»⁸. En todo caso, la Comisión entendía que para asegurar el cumplimiento del objetivo 20/20/20 convendría determinar nuevos objetivos específicos para su logro en el año 2030.

⁴ Comisión Europea, comunicación de 10 de noviembre de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.

⁵ Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, «Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando al futuro», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, coordinado por Fernando López Ramón (Madrid: CIEMAT, 2011), 69.

⁶ Comisión Europea, comunicación de 15 de diciembre de 2011, *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*, COM (2011) 885 final.

⁷ Comisión Europea, comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

⁸ Comisión Europea, comunicación de 23 de julio de 2014, *La eficiencia energética y su contribución a la seguridad de la energía y al marco 2030 para las políticas en materia de clima y energía*, COM (2014) 520 final, 17.

2. Planes y estrategias en torno a los objetivos 2030

El Consejo Europeo aprobó el «Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030» en octubre de 2014⁹, en el que se recogían los objetivos a lograr en 2030. En primer lugar, se fijó como objetivo vinculante para la UE, la reducción de las emisiones de GEI por lo menos en un 40% con respecto a los valores de 1990. En segundo lugar, también como objetivo vinculante, se estableció que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE sea como mínimo del 27%. En tercer lugar, se fijó a escala de la UE un objetivo indicativo de mejora de la eficiencia energética al menos en un 27%, que se revisaría antes de 2020 para su posible aumento al 30%. El objetivo 20/20/20 para 2020 tenía sucesor en el objetivo 40/27/27 para 2030.

Completamente vinculadas a dicho marco se adoptaron dos iniciativas en el ámbito energético. La primera, la Estrategia Europea de Seguridad Energética que la Comisión hizo pública unos meses antes¹⁰, cuyo objetivo consistía en reducir la vulnerabilidad de la UE derivada de su dependencia energética externa. Como subrayaba la Comisión en el documento, la UE importa el 53% de la energía que consume y su dependencia de las importaciones es especialmente relevante en lo que se refiere a los combustibles fósiles (importa el 90% del petróleo que consume y el 66% del gas natural), así como en menor medida, a los combustibles sólidos (42%) y al combustible nuclear (40%), destacando la dependencia de un suministrador único (Rusia) en el caso del gas para seis Estados miembros. La estrategia unía la seguridad energética a la necesidad de avanzar hacia una economía competitiva de bajo carbono que reduzca el uso de combustibles fósiles importados.

La segunda iniciativa es la estrategia para la Unión de la Energía¹¹. El objetivo de la misma, «centrada en una política climática ambiciosa, es ofrecer (...) una energía segura, sostenible, competitiva y asequible», para lo que se desarrollan acciones en cinco dimensiones estrechamente relacionadas: seguridad energética, un mercado europeo de la energía plenamente integrado, la eficiencia energética, la descarbonización de la economía, y la investigación y la innovación en el ámbito energético. La conexión con el marco clima y energía es evidente, así como que la UE apostaba definitivamente por el re-

⁹ Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014, *Conclusiones*, EUCO 169/14.

¹⁰ Comisión Europea, comunicación de 28 de mayo de 2014, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, COM (2014) 330 final.

¹¹ Comisión Europea, comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM(2015) 80 final. El Consejo Europeo adoptó el compromiso correspondiente en marzo. Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2015, *Conclusiones*, EUCO 11/15.

curso a la política energética como herramienta eficaz en la lucha contra el cambio climático, contribuyendo así a la defensa del medio ambiente y al desarrollo sostenible en general, al tiempo que abordaba la seguridad de abastecimiento energético ante acontecimientos que complicaban la consecución de los objetivos europeos como eran la guerra iniciada en el este de Ucrania en 2014 y la desconfianza con respecto a Rusia como proveedor de gas.

Tanto el Marco clima y energía para 2030 como la estrategia para la Unión de la Energía marcaron las bases de la postura que la UE llevaría a la COP 21, a celebrar en París en diciembre de 2015. Así, la UE se comprometió a reducir sus emisiones en al menos el 40% para 2030 en comparación con los niveles de 1990, y llegar a un nivel de reducción de entre el 80% y el 95% para 2050, para liderar de este modo una reducción global mundial del 50%. Como es sabido, en la COP 21 se adoptó el Acuerdo de París, que recoge el compromiso para reducir las emisiones de GEI con el fin de mantener el aumento de la temperatura media anual por debajo de 2° C con respecto a los niveles preindustriales, e incluso a realizar esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5° C¹².

El Acuerdo de París entró en vigor en noviembre de 2016. Para avanzar hacia su cumplimiento, la Comisión presentó un conjunto de propuestas legislativas con las que impulsar la transición a una economía baja en emisiones, reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles, diversificando las fuentes energéticas hacia las renovables y aumentando la eficiencia energética¹³. Entre los actos legislativos del conocido como *Paquete energía limpia* destacan el Reglamento sobre la Gobernanza de la Energía, la Directiva sobre Energías Renovables y la Directiva de Eficiencia Energética¹⁴, que hicieron evolucionar el objetivo 40/27/27 para 2030 previsto por el Marco clima y energía a objetivo 40/32/32,5. En efecto, el Regla-

¹² A diferencia del Protocolo de Kioto, en el que solo los países desarrollados estaban obligados a reducir sus emisiones, todos los firmantes del Acuerdo de París deben presentar planes de mitigación de sus emisiones, si bien cada país fija la meta de reducción de emisiones que considere oportuna para lograr el objetivo global. Por lo tanto, las obligaciones se aplican a todos los países firmantes del acuerdo, «pero su ritmo y grado de implementación se enmarca en el contexto del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales». Beatriz Pérez de las Heras, «La Unión Europea y el Acuerdo de París: liderando la acción global contra el cambio climático», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 11 (2017): 50.

¹³ Comisión Europea, comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.

¹⁴ Reglamento (UE) 2018/1998 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables, y Directiva (UE) 2018/2002 relativa a la eficiencia energética, adoptados por el PE y el Consejo el 11 de diciembre de 2018. Los tres actos legislativos en DOUE L 328, de 21 de diciembre de 2018.

mento sobre la gobernanza de la energía mantenía el objetivo de reducción de las emisiones GEI en el 40% con respecto a 1990, pero introdujo la obligación a los Estados miembros de aprobar cada diez años planes nacionales integrados de energía y clima a partir de 2021. En segundo lugar, la Directiva sobre energías renovables aumentó del 20% al 32% la cuota de energía procedente de fuentes renovables a alcanzar en el consumo final bruto de energía de la UE. Finalmente, la Directiva de eficiencia energética pretendía eliminar las barreras que obstaculizan la eficiencia en el abastecimiento y el consumo, a fin de garantizar el aumento de la misma a un mínimo del 32,5%¹⁵.

3. Consideraciones con respecto al cumplimiento del objetivo 20/20/20

En abril de 2019 la Comisión publicó tres informes que mostraban el grado de cumplimiento del objetivo 20/20/20. En el primero¹⁶, la Comisión subrayó que entre 1990 y 2017 las emisiones de GEI de la UE se redujeron en el 22% mientras el PIB creció un 58%, lo que demuestra que los impactos económicos totales son positivos a pesar de las importantes inversiones adicionales que requieren. En cuanto a las energías renovables¹⁷, subrayó que el porcentaje de estas en el consumo bruto de energía en la UE alcanzó el 17,5% en 2017, pero advertía de que el ritmo de aumento de la cuota se venía ralentizando desde 2014, por lo que instó a los Estados miembros a que intensificasen sus esfuerzos para desplegar fuentes de energía renovables en todos los sectores. Finalmente, con respecto a la eficiencia energética¹⁸, la Comisión destacó que desde 2007 se había ido reduciendo el consumo de energía, pero subrayó que a partir de 2014 se apreciaba un aumento del consumo energético que podía impedir el logro del objetivo previsto, por lo que incidió en la necesidad de intensificar los esfuerzos para aumentar la eficiencia energética.

¹⁵ La Directiva determinó que el ahorro energético del 32,5% equivale a que el consumo de la UE en 2030 no sea superior a 1.273 Mtep en energía primaria o a 956 Mtep en energía final.

¹⁶ Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía*, COM (2019) 175 final.

¹⁷ Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2019) 225 final.

¹⁸ Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva*, COM (2019) 224 final.

Lo cierto es que el objetivo 20/20/20 ha sido cumplido holgadamente, si bien deben tomarse en consideración diferentes circunstancias que han facilitado su logro, puesto que el ritmo de cumplimiento por parte de la UE no ha sido lineal. Las consecuencias de la crisis de 2008 y la reducción de la actividad económica conllevaron una mejora del grado de cumplimiento; mientras que la recuperación económica a partir de 2014 lo frenó. Los datos de 2019 evidenciaban que la UE cumpliría los objetivos previstos en materia de clima y energía pero el nuevo parón económico derivado de la pandemia del covid-19 ha conllevado unos resultados espectaculares, especialmente en lo que se refiere a la reducción de emisiones de GEI.

Tabla 1

Reducción de emisiones de GEI con respecto a 1990 (%)

| | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2017 | 2019 | 2020 | Objetivo |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| UE-27 | 7,8 | 9,8 | 7,8 | 15,6 | 22,7 | 20,5 | 25,4 | 33,3 | 20 |
| UE-28 | 7,5 | 9,6 | 8,3 | 16,6 | 24,4 | 23,2 | 27,7 | | |

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change/data/database (Greenhouse gas emissions).

Como se ve, el objetivo se ha logrado con amplio margen, puesto que la UE ha reducido en un tercio las emisiones de GEI con respecto a los niveles de 1990. Es cierto que la ralentización de la actividad económica derivada de la crisis económica internacional de 2008 tuvo su influencia, lo que a posteriori también pudo apreciarse en el hecho de que tras la superación de la misma, las emisiones incluso aumentaron durante un breve periodo. De cara a futuro deberá tenerse presente la ausencia del Reino Unido de las estadísticas, pues si nos atenemos al dato de la actual UE-27, la reducción de emisiones en 2019 había sido del 25,4% frente al 27,7% de la UE-28, lo que confirma que en esta materia Reino Unido ha aportado positivamente (sus emisiones se redujeron en el 40,3% hasta 2019). Estos datos revelaban que si la UE quería cumplir con el Acuerdo de París, debía revisar y elevar sus objetivos para 2030, «no solo para responder de forma justa y efectiva a sus compromisos internacionales, sino también para ser coherente con sus propios objetivos de neutralidad climática para 2050»¹⁹.

¹⁹ Beatriz Pérez de las Heras, «La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, n.º 2 (2020): 126.

Tabla 2

Cuota de energías renovables en el consumo total de energía (%)

| | 2005 | 2010 | 2015 | 2019 | 2020 | Objetivo |
|-------|------|------|------|------|------|----------|
| UE-27 | 10,2 | 14,4 | 17,8 | 19,8 | 22,1 | 20 |
| UE-28 | 9,6 | 13,2 | 16,8 | 18,9 | | |

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators).

En cuanto al porcentaje de energías renovables en el consumo total de energía, el cumplimiento del objetivo se ha realizado con margen, pero no tan ampliamente. En este caso, la salida del Reino Unido ha mejorado el dato estadístico. En efecto, en 2019 la UE-27 tenía un mejor porcentaje (19,8%) en comparación con la UE-28 (18,9%). Por otro lado, algunos estados miembros se encuentran muy bien situados en el ámbito de consumo de energía proveniente de fuentes renovables, con porcentajes muy por encima de la media de la UE, como son los casos de Suecia (60,1%), Finlandia (43,8%), Letonia (42,1%), Austria (36,5%) o Portugal (33,9%). Sería muy conveniente que los demás países, especialmente los que peores datos tienen, tratasen de seguir su ejemplo a la hora de intensificar sus esfuerzos en esta materia.

Tabla 3

Eficiencia energética, consumo máximo de energía primaria (en Mtep)

| | 2005 | 2010 | 2015 | 2019 | 2020 | Objetivo |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| UE-27 | 1.497,5 | 1.457,3 | 1.353,2 | 1.353,7 | 1.236,5 | 1.474 |
| UE-28 | 1.721,0 | 1.662,4 | 1.535,8 | 1.528,0 | | |

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators).

Tabla 4

Eficiencia energética, consumo máximo de energía final (en Mtep)

| | 2005 | 2010 | 2015 | 2019 | 2020 | Objetivo |
|-------|---------|---------|---------|---------|-------|----------|
| UE-27 | 1.040,7 | 1.024,0 | 958,5 | 986,5 | 906,8 | 1.078 |
| UE-28 | 1.193,7 | 1.167,1 | 1.091,1 | 1.120,6 | | |

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators).

El aumento del consumo energético a partir de 2014 convirtió el objetivo de eficiencia energética en el más complicado de cumplir para la UE-28. Hasta entonces los datos eran muy positivos y el logro del objetivo era claramente factible. El aumento de consumo que tuvo lugar hasta 2018 lo dificultó considerablemente, aunque en 2019 la tendencia viró de nuevo hacia la disminución. Debe tenerse presente, además, que son varios los estados miembros que vienen aumentando su consumo de energía desde 2006: en energía primaria Austria, Letonia, Chipre y, significativamente, Polonia; en cuanto a energía final, Eslovenia, Finlandia, Malta y, de nuevo, Estonia, Letonia, Chipre, así como de modo elevado otra vez, Polonia. Los datos de la UE-28 hasta 2019 reflejaban, siempre tomando como referencia la previsión de 2007 en la que se basó la Directiva 2012/27/UE, una reducción del 17%, que con el parón de la actividad económica como consecuencia de la pandemia hubiese traído el cumplimiento del objetivo, al lograr un ahorro energético en torno al 23%. No obstante, si en lugar de la previsión referida se toman en consideración los datos reales de consumo, la reducción en 2020 con respecto a 2007 es del 17% en el caso de la UE-27²⁰.

III. El Pacto Verde Europeo y las iniciativas para su puesta en marcha en materia de clima y energía

1. *El objetivo de neutralidad climática y el Pacto Verde Europeo*

La Comisión Europea presentó a finales de 2018 una propuesta para completar la transición a la energía limpia. Se trata del objetivo consistente en lograr la neutralidad climática en 2050, de modo que las emisiones de GEI desaparezcan en la UE o no sean mayores que las que los sumideros naturales (principalmente, los bosques) puedan absorber, y hacerlo por medio de políticas que posibiliten dejar de lado los combustibles fósiles en dicho año²¹. Esta estrategia fue presentada poco después de aprobar los actos legislativos del paquete *energía limpia*, entre los que se encontraban los mencionados anteriormente y que aumentaron el objetivo 40/27/27 a obje-

²⁰ Al haberse visto reducido el consumo de energía primaria de la UE-27 de 1.489,4 Mtep en 2007 a 1.236,5 Mtep en 2020. Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators). En todo caso debe tenerse presente que el objetivo de consumo máximo (no el de ahorro, determinado en porcentaje) se refería a la UE-28, cuando Reino Unido formaba parte de la UE.

²¹ Comisión Europea, comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.

tivo 40/32/32,5; sin embargo, la nueva estrategia «había puesto de manifiesto la insuficiencia de los objetivos planteados en el paquete energía y clima para 2030»²².

En efecto, la Comisión constató que el paquete legislativo citado permitirá una reducción de emisiones del 45% para 2030 (por encima del objetivo del 40%) y llegar al 60% en 2050. Sin embargo, ello no sería suficiente para cumplir con el Acuerdo de París, por lo que la Comisión propuso ir más allá de los objetivos de clima y energía previstos, estableciendo como nuevo objetivo la reducción de las emisiones de GEI entre el 80% y el 100% para 2050, así como que más del 80% de la electricidad de la UE se produzca a partir de fuentes de energía renovable²³. Debido a las reticencias de algún Estado miembro, el Consejo Europeo tardó casi un año en respaldar de modo oficial el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra para 2050, si bien una vez adoptado dicho objetivo instó al Consejo y a la Comisión a poner en marcha los trabajos y las medidas legislativas necesarias para su logro²⁴.

La adopción por parte del Consejo Europeo del objetivo de neutralidad climática coincidió con la presentación de la nueva estrategia global sobre crecimiento y desarrollo, basada en la sostenibilidad y que adoptó el nombre de Pacto Verde Europeo (PVE)²⁵. Su puesta en marcha «auspicia un cambio sistémico en la economía y sociedad europea, que va más allá de la acción por el clima, para enmarcarse en el contexto del desarrollo sostenible»²⁶. En efecto, el PVE es una hoja de ruta para hacer que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia

²² Karla Zambrano González y César García-Aranda, «El camino de la Unión Europea hacia la neutralidad climática: retos de la transición energética y ecológica tras el Pacto Verde Europeo», *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, vol. 1, n.º 1 (2022): 203.

²³ En línea con lo previsto por la Comisión, la Agencia Europea del Medio Ambiente constataba que, al ritmo de actuación que llevaban los Estados miembros, no sería posible cumplir con los objetivos climáticos y energéticos para 2030. Aunque subrayaba la existencia de una voluntad política en torno al clima, con positivos resultados en la reducción de las emisiones GEI, la mejora de la eficiencia energética y la transición del carbón al gas, también recordaba que debía tenerse presente la influencia de factores exógenos como la menor actividad económica durante la crisis o el menor gasto energético en invierno por las temperaturas más cálidas. Agencia Europea del Medio Ambiente, *The European environment – state and outlook 2020* (Luxemburgo: OPOUE, 2019).

²⁴ Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2019, *Conclusiones*, EUCO 29/19. En el punto 1 del texto se especifica que «un Estado miembro no puede comprometerse a aplicar este objetivo» de neutralidad climática. Se trata de Polonia, país con una relevante industria del carbón, que exigía garantías financieras para abordar la transición.

²⁵ Consejo Europeo de Bruselas, comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo* COM (2019) 640 final.

²⁶ Pérez de las Heras, «La Unión Europea en la transición...», 127.

de clima y medio ambiente en oportunidades, para lo que prevé actuaciones al objeto de impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación. El PVE es un «programa de gran potencial transformador» que «plantea la gestión sostenible de las tres problemáticas ambientales más importantes: clima, biodiversidad y contaminación»²⁷. De ahí que incida en todos los sectores de la economía, especialmente en aquellos más contaminantes, como el transporte, la energía, la agricultura, la industria, la construcción, el sector textil y el químico.

El PVE enumera los ámbitos concretos en los que es necesario actuar para lograr la neutralidad climática. Así, en materia de energía y clima el PVE estableció la propuesta de elevar, como mínimo, al 50% la reducción de las emisiones de GEI (con respecto a 1990) como vía para lograr la neutralidad climática en 2050. En segundo lugar, el PVE apuesta por acelerar el proceso de descarbonización del sistema energético, intensificando la implantación de fuentes de energía renovable así como incrementando el nivel de eficiencia energética, lo que sigue siendo también una herramienta para la reducción de emisiones al tiempo que permite reducir la dependencia energética externa. También vinculada a la acción climática, el PVE apuesta por la defensa de la biodiversidad, no en vano el calentamiento climático repercute en la pérdida de la misma, para lo que propone ampliar la superficie protegida y recuperar los ecosistemas dañados. En cuanto a la industria, se aboga por su transformación hacia una industria verde y circular, en particular en los sectores que más intensamente utilizan los recursos, como el textil, la construcción, la electrónica, los plásticos y la transformación alimentaria. Finalmente, con respecto al transporte, se urge a adoptar una nueva estrategia de movilidad sostenible, que posibilite reducir las emisiones en un 90% para 2050.

La situación de pandemia provocada por el covid-19, que se generalizó a partir de marzo de 2020, ha fortalecido e impulsado el PVE. Efectivamente, «la aparición de la pandemia, lejos de alterar la formulación del PVE, ha reforzado su relevancia como parte sustancial del proceso de recuperación lanzado desde las instituciones comunitarias»²⁸, generalizándose la idea de que el PVE debe ser entendido «como la “puerta verde” de salida a esta crisis económica y humana sin precedentes que permita la recons-

²⁷ José Antonio Sanahuja, «El Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global», en *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*, coordinado por Manuela Mesa (Madrid: CEIPAZ, 2020): 78.

²⁸ Miguel Ángel Lasheras Merino, «Geopolítica del Pacto Verde: órdago de la UE», *Energía y Geoestrategia 2021*, (2021): 111.

trucción económica de los países de la UE»²⁹. En este sentido, se refuerza la idea del PVE como estrategia integral que promueve un cambio de modelo, puesto que «alinear los esfuerzos de recuperación pospandemia con unos objetivos climáticos ambiciosos podría fomentar transformadoras soluciones a largo plazo, que apunten a la construcción de un nuevo modelo de sociedad justa, sostenible y descarbonizada»³⁰.

2. Las iniciativas para el desarrollo del Pacto Verde Europeo

Desde comienzos de 2020 la Comisión fue haciendo públicas diferentes propuestas para desarrollar el contenido del PVE, muchas de las cuales se encuentran ya en marcha. Nos referiremos a continuación a aquellas más directamente relacionadas con la materia que nos ocupa, comenzando por una de las más relevantes, la Ley del Clima Europea, presentada en marzo de 2020³¹. Se trata del acto legislativo fundamental para garantizar la neutralidad climática en 2050, por lo que es considerado el elemento central del PVE «puesto que recoge, en términos jurídicos y de manera irreversible, el compromiso político que marca la senda hacia un futuro más sostenible»³². La Comisión destacó que la UE ya ha comenzado a transformar la economía para lograr este objetivo pero subrayaba la necesidad de realizar ajustes e identificar mayores compromisos si se quiere lograr la neutralidad climática, por lo que propuso un acto legislativo en forma de reglamento a fin de que la UE cambie su objetivo de reducción de emisiones de GEI para 2030 y lo fije en un mínimo del 50%, preferiblemente del 55%³³.

En materia climática deben mencionarse las iniciativas que tienen por objeto reducir las emisiones y favorecer el objetivo de neutralidad climática previsto en la Ley del Clima Europea. Precisamente, pocos días después de

²⁹ Estela Martín Pascual, «El Pacto Verde Europeo: ¿Posible salida verde de la crisis de la Covid-19?», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 51 (2020): 316.

³⁰ Paola Villavicencio Calzadilla, «La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes», *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, n.º 2 (2020): 19.

³¹ Comisión Europea, documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática («Ley del Clima Europea»)*, COM (2020) 80 final.

³² Martín Pascual, «El Pacto Verde Europeo...», 307

³³ Es de subrayar el recurso al reglamento para su regulación, pues de este modo «se garantiza la aplicabilidad directa de las disposiciones en toda la UE, se imponen requisitos a los Estados miembros para que contribuyan a la consecución del objetivo a largo plazo y se refuerza la aplicabilidad y eficacia de los mecanismos de control a lo largo de todo el proceso». Sara García García, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el reglamento (UE) 2018/1999 (“Ley Europea del Clima”)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 100 (2020): 54.

presentar dicha propuesta normativa, la Comisión presentó un nuevo modelo de industria para Europa³⁴ que, precisamente, facilite el camino hacia la neutralidad climática al reducir su huella de carbono, volviéndose más ecológica y circular al tiempo que más competitiva, para lo que se pretende fomentar las alianzas industriales en sectores clave para la transición energética³⁵. Ya en mayo se hizo pública la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030, cuyo objetivo principal consiste en encaminar a Europa hacia la recuperación ecológica y presenta una estrecha relación con la acción climática³⁶. Ello se debe a que la pérdida de biodiversidad agrava la crisis climática, mientras que su protección y recuperación ayuda a la mitigación de los efectos del cambio climático. La estrategia de biodiversidad se vio reforzada posteriormente con la nueva estrategia forestal³⁷, que promueve la conservación y restauración de los bosques, tanto para proteger la biodiversidad como para apoyar la lucha contra el cambio climático (absorción y almacenamiento de CO₂).

En el ámbito de la energía es necesario detenernos en la Estrategia para la Integración del Sistema Energético³⁸. La Comisión recordó una vez más que para el logro de la sostenibilidad, el futuro energético de la UE debe basarse en una cuota cada vez mayor de energías renovables distribuidas geográficamente, al tiempo que se mantiene un uso más eficiente de los recursos y se evita la contaminación y la pérdida de biodiversidad. Para ello, esta estrategia pretende acelerar la integración del sistema energético y lograr así una economía climáticamente neutra que proteja la salud y el medio ambiente, facilitando además asegurar el abastecimiento energético y reducir la dependencia exterior. Son tres los elementos interconectados los que comprende la estrategia: en primer lugar, un sistema energético más circular, centrado en la eficiencia energética, en el que se priorizan las opciones que requieren menor energía y se reutilizan los flu-

³⁴ Comisión Europea, comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.

³⁵ Estrechamente unida a esta propuesta y prácticamente al mismo tiempo, se presentó el nuevo plan para la economía circular, que pretende reforzar la competitividad mientras se protege el medio ambiente, y favorecer la adaptación de la economía europea a un futuro ecológico, especialmente de los sectores que más recursos utilizan. Comisión Europea, comunicación de 11 de marzo de 2020, *Nuevo plan de acción para la economía circular*, COM (2020) 98 final.

³⁶ Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 «Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas»*, COM (2020) 380 final.

³⁷ Comisión Europea, comunicación de 16 de julio de 2021, *Nueva Estrategia de la UE en favor de los bosques para 2030*, COM (2021) 572 final.

³⁸ Comisión Europea, comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*, COM (2020) 299 final.

jos de residuos inevitables con fines energéticos; en segundo lugar, una mayor electrificación directa de los sectores de uso final, basado en la producción de electricidad renovable; en tercer lugar, para cuando la electrificación directa no sea viable, el uso de combustibles renovables y con baja emisión de carbono³⁹.

A mediados de julio de 2020, el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo político sobre el plan europeo para la recuperación para hacer frente a los daños económicos y sociales derivados de la pandemia del covid-19, denominado *Next Generation EU* y dotado de 750.000 millones de euros, además de aprobar el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027, que supone 1.074.300 millones de euros⁴⁰. Los fondos se distribuyen entre los Estados miembros en función del impacto socioeconómico de la pandemia, a través de planes que integran programas de inversión y reformas económicas, que serán evaluados por la Comisión y aprobará el Consejo. Dichos planes deben incluir inversiones y reformas en siete ámbitos, en los que la sostenibilidad es el reto común, destacando los tres directamente vinculados al clima y la energía: adopción de tecnologías limpias y aceleración del desarrollo y uso de energías renovables; mejora de la eficiencia energética de los edificios; tecnologías limpias para el transporte sostenible⁴¹.

3. Ampliación de los objetivos 2030

En septiembre de 2020 la Comisión adoptó una evaluación del impacto en el conjunto de la UE de los planes nacionales de energía y clima de los estados miembros para el periodo 2021-2030⁴². La evaluación mos-

³⁹ Como ejemplos se citan el uso de hidrógeno renovable en procesos industriales y en transporte pesado por carretera y ferrocarril, los combustibles sintéticos producidos a partir de electricidad renovable en los sectores de la aviación y el transporte marítimo, o la biomasa en los sectores en los que tiene el mayor valor añadido.

⁴⁰ Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 17 a 21 de julio de 2020, *Conclusiones*, EUCO 10/20.

⁴¹ Comisión Europea, comunicación de 27 de septiembre de 2020, *Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021*, COM (2020) 575. Los otros cuatro ámbitos son los siguientes: generalización de banda ancha rápida; digitalización y accesibilidad de los servicios públicos; desarrollo de procesadores más potentes y sostenibles; adaptación de la educación y la formación para desarrollar competencias digitales y crear oportunidades de empleo de calidad.

⁴² Comisión Europea, comunicación de 17 de septiembre de 2020, *Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima. Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante una planificación integrada en materia de energía y clima*, COM (2020) 564 final. Se trata de los planes que, según el Reglamento (UE) 2018/1999 (citado en la nota 14) deben establecer los Estados miembros cada diez años, comenzando con el periodo 2021-2030.

tró una línea general positiva en lo que al cumplimiento de los objetivos en materia de clima y energía se refiere, si bien confirmaba al mismo tiempo las dudas planteadas previamente con respecto al objetivo 20/20/20. En efecto, la UE estaba en camino de superar su objetivo de reducción de emisiones de GEI para 2030 del 40% y para las energías renovables se estimó que el compromiso combinado de los estados miembros alcanzaba ya la cuota del 32%. Sin embargo, en lo que respecta a la eficiencia energética, aunque la Comisión apreciaba un aumento del nivel de ambición de los países con respecto a las propuestas iniciales, el impacto acumulativo de los diferentes planes nacionales seguía estando por debajo del objetivo de ahorro del 32,5%. A pesar del último dato, la Comisión concluía que era posible plantear un aumento de los objetivos para 2030 con el fin de asegurar la neutralidad climática para 2050 y cumplir con los compromisos del Acuerdo de París; intención que reflejaron las iniciativas presentadas a lo largo de 2021.

En cuanto a la Ley Europea del Clima se refiere, el Consejo Europeo hizo suya la propuesta de la Comisión a la que nos hemos referido anteriormente e instó al PE y al Consejo a que adoptasen con celeridad el acto legislativo correspondiente, en el que reflejasen el aumento de reducción de emisiones para 2050⁴³. Como destacó la propia institución, esta norma va más allá de la acción climática, abarcando todas las áreas que han de trabajarse en favor de la sostenibilidad, no en vano la intensificación de la ambición climática europea tiene por objetivo impulsar el crecimiento económico sostenible, crear empleo, generar beneficios en materia de salud y medio ambiente, y contribuir a la competitividad de la economía europea por medio de la innovación en tecnologías ecológicas. Se aprecia el fortalecimiento del fundamento que trajo el Tratado de Lisboa en esta materia, pues la norma evidencia la estrecha unión entre protección medioambiental, política energética y acción climática y que la misma constituye el elemento fundamental para el logro del desarrollo sostenible en la UE. Atendiendo a lo solicitado por el Consejo Europeo, en junio de 2021 el PE y el Consejo aprobaron el reglamento que recoge la normativa para el logro de la neutralidad climática⁴⁴, consagrando así la asunción por parte de la UE del compromiso de reducir sus emisiones de GEI para 2030 en el 55% con respecto a los niveles de 1990.

⁴³ Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020, *Conclusiones*, EUCO 22/20.

⁴⁴ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»), DOUE L 243, de 9 de julio de 2021.

Previamente la Comisión había presentado la Estrategia de adaptación al cambio climático⁴⁵, una propuesta para reforzar la lucha contra el calentamiento global. Por medio de la misma se pretende acelerar el proceso de adaptación a los efectos inevitables provocados por el cambio climático, reforzando la resiliencia y aplicando soluciones basadas en la naturaleza. Se trata de una estrategia que «se inserta en la hoja de ruta fijada en el Pacto Verde y se conecta con los compromisos internacionales que (la UE) ha asumido en materia climática»⁴⁶. De nuevo, la presencia de la sostenibilidad en todas las propuestas que las interconecta y evidencia el objetivo general del PVE, pues reforzar e intensificar la lucha contra el cambio climático supone avanzar en la transición energética gracias al impulso de las energías renovables y de la eficiencia energética, lo que favorece una recuperación económica más sostenible. Si se impulsa y acelera el cumplimiento del PVE, «sus efectos positivos sobre la actividad pueden hacerse sentir a corto plazo, pero también prolongarse en el futuro con un cambio del modelo energético europeo»⁴⁷.

En marzo el PE y el Consejo iniciaron las negociaciones para definir el acto que adoptase el octavo Programa de Acción sobre Medio Ambiente a partir de la propuesta presentada anteriormente por la Comisión⁴⁸. El nuevo programa asume plenamente la filosofía del PVE y pretende impulsar la recuperación económica de la UE tras la crisis del coronavirus, tal y como indica su exposición de motivos, acelerando «la transición ecológica hacia una economía climáticamente neutra, sostenible, no tóxica, eficiente en el uso de los recursos, basada en las energías renovables, resiliente, competitiva y circular de forma justa, equitativa e integradora». Entre sus objetivos prioritarios destacamos los tres siguientes: la reducción irreversible y progresiva de las emisiones de GEI y el incremento de las absorciones por sumideros naturales o de otro tipo con el fin específico de lograr el objetivo para 2030 (reducción de las emisiones en el 55%) y la neutralidad climática para 2050;

⁴⁵ Comisión Europea, comunicación del 24 de febrero de 2021, *Forjar una Europa resiliente al cambio climático – La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, COM (2021) 82 final.

⁴⁶ Rosa Giles Carnero, «La nueva Estrategia de la Unión Europea sobre adaptación al cambio climático», *Euskonews & Media* (761), 19 de mayo de 2021, www.euskonews.eus

⁴⁷ Lara Lázaro Touza *et al.*, «Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia», *ICE Revista de Economía*, n.º 916 (2020): 181.

⁴⁸ Comisión Europea, documento de 14 de octubre de 2020, *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030*, COM (2020) 652 final. El programa fue finalmente adoptado por medio de la Decisión (UE) 2022/591 del PE y del Consejo, de 6 de abril de 2022, *relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030*, DOUE L 114, de 12 de abril de 2022.

el aumento de la capacidad de adaptación y la reducción de vulnerabilidad al cambio climático; la reducción de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo, en particular en los ámbitos de la energía, la industria, la construcción y la movilidad⁴⁹.

Una vez definido el programa sobre medio ambiente, la Comisión adelantó las propuestas legislativas que debían seguir desarrollando el PVE y completar la transición hacia la neutralidad climática⁵⁰. Conocido como *Objetivo 55*, se trata de un paquete legislativo cuya meta es la reducción de las emisiones de GEI en el 55% para 2030 y lograr la citada neutralidad climática en 2050⁵¹. Por un lado, recoge modificaciones en normas vigentes como en materia de comercio de derechos de emisión o de emisiones de vehículos (todos los matriculados a partir de 2035 serán de cero emisiones) o en las directivas sobre combustibles alternativos (generalización de puntos de recarga eléctrica y repostaje de hidrógeno) y sobre fiscalidad de la energía (de modo que los mayores gravámenes recaigan sobre los combustibles más contaminantes). Al igual que sucede con el objetivo de reducción de emisiones, el paquete amplía el objetivo de energía procedente de fuentes renovables, de modo que la cuota asciende del 32% al 40%. Sin embargo, aunque se modifica la referencia para determinar el objetivo de ahorro en el consumo de energía, que ahora pasa a ser el año 2020 en lugar de 2007, el nuevo objetivo del 9% de ahorro con respecto al consumo de 2020 prácticamente equivale al anterior 32,5% con respecto a 2007. Por otro lado, se proponen nuevos actos sobre mecanismos de ajuste en frontera del carbono, un mecanismo social de acción climática, sobre combustibles sostenibles en transporte aéreo y marítimo, y una nueva estrategia forestal (para preservar la biodiversidad y especialmente los bosques, cuya extensión se quiere ampliar notablemente).

La nueva Estrategia de adaptación al cambio climático, la Ley del Clima y el paquete Objetivo 55 constituyeron el fundamento de las propuestas que la UE llevó a la COP 26, que se desarrolló en noviembre de 2021 en Glasgow. Una vez más la UE servía de ejemplo, e instó a todos los países a que presentasen estrategias a largo plazo destinadas a alcanzar la neutralidad cli-

⁴⁹ Los otros tres objetivos consisten en un aceleramiento hacia una economía circular, la consecución del objetivo cero en materia de contaminación en aire, agua y suelo, y la protección, conservación y recuperación de la biodiversidad.

⁵⁰ Comisión Europea, comunicación de 14 de julio de 2021, «*Objetivo 55*»: *cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, COM (2021) 550 final.

⁵¹ El paquete Objetivo 55 «podría definirse como la combinación de políticas sobre las que intervenir de manera que exista un equilibrio entre fijación de precios, objetivos, normas y medidas de apoyo para alcanzar la neutralidad climática en 2050». Zambrano González y García-Aranda, «El camino de la Unión Europea...», 204.

mática para 2050⁵². Lo cierto es que para el inicio de la COP 26, además de la UE, 130 países habían presentado una actualización de sus compromisos y 65 de ellos se comprometieron a objetivos de cero emisiones netas en 2050⁵³. Sin embargo, el acuerdo final fue tan solo una petición a los países para que revisen y refuercen sus planes y objetivos de reducción de emisiones GEI para 2030, de manera que dichas emisiones se reduzcan el 45% respecto a 2010 como única manera de cumplir con el Acuerdo de París.

IV. Desarrollo del Pacto Verde Europeo en el complicado contexto de 2022

1. Taxonomía de la UE y REPowerEU

El 24 de febrero de 2022 comenzó la invasión del este de Ucrania por parte de Rusia. El conflicto armado que se desarrolla desde entonces, además de generar la devastación propia de la guerra, ha tensionado enormemente los mercados mundiales de materias primas y de energía, poniendo de relieve de nuevo la dependencia energética de la UE y, en concreto, con respecto del gas ruso. El estallido de la guerra y la postura de Rusia, han acentuado la necesidad y la urgencia de actuar «en un momento de crisis de globalización (...) y creciente utilización de las interdependencias como arma por parte de líderes autoritarios»⁵⁴.

Poco antes, a comienzos de mes, la Comisión presentó una propuesta para considerar sostenibles las inversiones realizadas en energía nuclear y gas natural, de modo que se recurra a las mismas en el contexto de la transición energética hacia la neutralidad climática, mientras se logra consolidar las fuentes renovables como principales fuentes de abastecimiento energético⁵⁵. Lo que la Comisión planteó consistía en catalogar de verdes

⁵² Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de octubre de 2021, *Conclusiones*, EUCO 17/21.

⁵³ La UE, «con su decisión legalmente vinculante de avanzar hacia un continente climáticamente neutro en 2050, completada con el PVE como nueva estrategia de desarrollo económico, ha abierto un camino en el que, en poco tiempo, se han ido adentrando el resto de grandes economías». Antxon Olabe Egaña, «Respuesta climática: eppur si muove», *Política Exterior*, vol. 36, n.º 206 (2022): 141.

⁵⁴ José Antonio Sanahuja, «El Pacto Verde y la nueva Europa geopolítica», en *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, coordinado por Ernesto Jeger, Diego Durán Cruz y Bruno Theodoro Luciano (Hamburgo, Fundación EU-LAC 2022): 58.

⁵⁵ Comisión Europea, comunicado de prensa de 2 de febrero de 2022, *Taxonomía de la UE: la Comisión presenta un acto delegado complementario sobre el clima a fin de acelerar la descarbonización*, IP/22/711.

las inversiones en energía nuclear y gas realizadas cumpliendo determinadas condiciones, de modo que quedasen incluidas en la lista de actividades económicas medioambientalmente sostenibles a las que se aplica la conocida como *taxonomía de la UE*. Se trata de una norma que, con intención de financiar el crecimiento sostenible, pretende impulsar la inversión verde y evitar el lavado de imagen ecológico de las empresas (el denominado *greenwashing*)⁵⁶.

Las inversiones en cuestión las había especificado la Comisión en su propuesta y se recogieron en la norma adoptada en marzo⁵⁷. Lo cierto es que estamos ante actuaciones que facilitan la cobertura de las necesidades energéticas de la UE en el mencionado periodo transitorio hacia la energía limpia —ahora más problemático por el contexto internacional—, pero que llamativamente suponen el recurso a energías que no cabe considerar renovables⁵⁸. El gas es, precisamente, la apuesta temporal como energía de transición mientras se generaliza el uso de energías renovables, razón por la que pasa a considerarse verde la construcción de plantas de gas para la generación de electricidad, para la cogeneración de alta eficiencia de calor/frío o para la producción de claro/frío en un sistema eficiente de calefacción y refrigeración, siempre que reemplacen una instalación de carbón existente que no pueda ser reemplazada por energías renovables, que cumplan ciertos objetivos de reducción de emisiones y que cambien completamente a gases renovables o bajos en carbono antes de 2035. Por otro lado, tendrá la misma consideración la construcción de nuevas centrales nucleares y la mejora de las existentes para prolongar su vida útil, siempre que cumplan todos los requisitos exigidos por la normativa europea en cuanto a seguridad

⁵⁶ Reglamento (UE) 2020/852 del PE y del Consejo, de 18 de junio de 2020, *relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088*, DOUE L 198, de 22 de junio de 2020.

⁵⁷ Comisión Europea, *EU Taxonomy: accelerating sustainable investments. Complementary Climate Delegated Act on certain nuclear and gas activities*, (2022, 2 de febrero). Recuperado de: https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation_en. La norma finalmente aprobada es el Reglamento Delegado (UE) 2022/1214 de la Comisión, de 9 de marzo de 2022, *por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 en lo que respecta a las actividades económicas en determinados sectores energéticos y el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 en lo que respecta a la divulgación pública de información específica sobre esas actividades económicas*, DOUE L 188, de 15 de julio de 2022.

⁵⁸ «Lamentablemente, la superposición de la emergencia energética con la emergencia climática —ambas consecuencias de la lentitud en el proceso de la necesaria transición hacia la descarbonización de la economía— pone de manifiesto la dificultad de tomar decisiones con impacto en el corto plazo que no comprometan la consecución de objetivos a medio y largo plazo». Cristina Narbona Ruiz, «Emergencia energética vs emergencia climática», *Política Exterior*, vol. 36, n.º 2010 (2022): 15.

y gestión de los residuos, así como los adicionales previstos para la eliminación de dichos residuos y la planificación del cierre de la instalación.

Esta cuestión, que no afecta a la libertad de los Estados miembros para determinar sus combinaciones energéticas, en cambio sí incide en el debate existente sobre el rol que deben jugar estas dos fuentes de energía en el periodo de transición. A este respecto, los países de la UE se encuentran divididos, especialmente en lo que a la energía nuclear se refiere, cuya calificación de fuente de energía limpia es más que cuestionable, por lo que «resulta muy discutible apostar por una energía nuclear que no genera emisiones de GEI, pero la cuestión es saber cuál y cómo será el tratamiento de los residuos de la energía nuclear»⁵⁹. Francia lidera el grupo de países que quieren que la energía nuclear se considere sostenible y en el que se encuentran Finlandia y Polonia y otros países del este. Entre los que abogan por el abandono de la energía nuclear se encuentran Alemania, España, Austria, Dinamarca y Luxemburgo, si bien Alemania es favorable a que las inversiones en gas natural reciban la etiqueta verde durante la transición hacia la neutralidad climática, mientras que España se opone a que las inversiones en cualquiera de las dos fuentes sean calificadas como inversiones sostenibles.

En lo que se refiere al gas, el debate se ha visto afectado por el actual contexto geopolítico. La UE no solo es dependiente del exterior para su obtención sino que en buena medida lo era, al menos hasta febrero de 2022, principalmente de Rusia, desde donde se importaba el 40% del gas que necesita la UE⁶⁰. Por ello el gas quedó inicialmente al margen de las sanciones europeas impuestas a Rusia, pero en previsión de que la situación pudiese complicarse y afectar al abastecimiento energético de la UE, la Comisión presentó en marzo el plan REPowerEU⁶¹, con el objetivo de lograr la independencia energética de Rusia lo antes posible⁶². Para ello, el plan

⁵⁹ Karla Zambrano González, «La Unión Europea ante la emergencia climática», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 36 (2020): 442.

⁶⁰ «Ese porcentaje asciende al 100% para Bulgaria, el 80% para Polonia, alrededor del 60% para Austria y Hungría, el 50% para Alemania y el 40% para Italia. Pero, lógicamente, la subida de más de un 50% del precio del gas (...) afecta a todas las economías europeas». Miguel Otero-Iglesias y Federico Steinberg, «La guerra de Ucrania en el tablero económico», *Comentario Elcano*, n.º 7 (2022): 1.

⁶¹ Comisión Europea, comunicación de 8 de marzo de 2022, *REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible*, COM (2022) 108 final.

⁶² Vistos los paquetes de sanciones aprobados, de los que quedaban fuera el gas y el petróleo, se evidencia que «la estrategia de la UE en este contexto no pasa por sancionar las exportaciones rusas de recursos energéticos, sino por dejar de comprarlos progresivamente». Daniel Navarro Martínez, «Las sanciones de la Unión Europea a Rusia por el conflicto en Ucrania. Análisis comparativo entre 2014 y abril de 2022», *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, vol. 1, n.º 2 (2022): 77.

pretende reducir el consumo general de gas en el 30% para 2030 y, específicamente, disminuir en dos tercios el consumo de gas ruso para finales de año (así como el 90% del petróleo y el 100% del carbón procedentes de Rusia). Ante la nueva realidad geopolítica y del mercado de la energía derivada del transcurso de la guerra en Ucrania, la UE se veía obligada a acelerar la transición energética y reducir su dependencia energética, especialmente de Rusia, por lo que a mediados de mayo, la Comisión completaba el plan REPowerEU⁶³. Como se ha podido observar durante este tiempo, la respuesta de la UE a Rusia ha puesto a prueba la capacidad de lograr consensos entre los Estados miembros y, si bien la dependencia energética con respecto a Rusia ha evidenciado ciertas fisuras en torno a la aplicación de sanciones, finalmente se ha dado una transición «hacia un endurecimiento paulatino de su planteamiento estratégico en sus relaciones con Rusia»⁶⁴.

Dada la situación internacional, la UE trata de buscar nuevos proveedores de gas y petróleo para reducir su dependencia respecto de Rusia, si bien el objetivo principal consiste en estimular la inversión masiva en energías renovables para reducir tanto las emisiones como la dependencia energética, incidiendo en la sustitución de los combustibles fósiles en la industria y el transporte. Para ello, el plan REPowerEU «reactiva la puesta en marcha de muchos proyectos energéticos que llevan tiempo pendientes y que hacen hincapié en las conexiones transfronterizas para lograr un mercado integrado que asegure el suministro de energía» en toda la UE⁶⁵. En cuanto a las medidas que propone el plan, encontramos por un lado las previstas a corto plazo para actuar con inmediatez, entre las que cabe citar las siguientes: lograr acuerdos con proveedores fiables de gas y gas natural licuado (GNL), realización rápida de proyectos de energía solar y eólica así como para la adopción de hidrógeno renovable⁶⁶, aumento de la producción de biometano, recomendaciones a la ciudadanía y las empresas sobre ahorro energético, y almacenamiento de gas hasta el 80% para el 1 de no-

⁶³ Comisión Europea, comunicación de 18 de mayo de 2022, *Plan REPowerEU*, COM (2022) 230 final.

⁶⁴ José Ángel López Jiménez, «Ucrania: dilemas jurídicos e inseguridad regional en el vecindario compartido UE-Rusia», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 67 (2022): 56.

⁶⁵ Javier García-Arenas y Rita Sánchez Soliva, «REPowerEU o cómo acelerar la transición energética para sobrevivir en el nuevo contexto geopolítico», *Informe Mensual 10*, n.º 471 (2022): 27.

⁶⁶ Se incide en el hidrógeno verde o renovable, dado que la apuesta por el hidrógeno se ve afectada por el debate surgido con la taxonomía de la UE, no en vano existe «la posibilidad de utilización de hidrógeno generado por energías sin emisiones, pero no limpias, como la nuclear, lo que en el fondo resalta las importantes discrepancias europeas sobre el papel de la energía nuclear en la transición energética». Enrique Feás y Federico Steinberg, «Un frío invierno para la Unión Europea», *Real Instituto Elcano – Blog*, (2022, 4 de noviembre): párr. 7. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/un-frio-invierno-para-la-union-europea/>

viembre 2022. Por otro lado, se prevén medidas a medio plazo que deberán ultimarse antes de 2027, como la descarbonización industrial, una nueva legislación para una autorización más rápida de las energías renovables o incrementar la producción de hidrógeno renovable para su uso en la industria, si bien destacan las dos que aumentan de nuevo dos de los objetivos 2030 en materia de clima y energía.

En efecto, el Plan REPowerEU prevé el incremento de la cuota de energías procedente de fuentes renovables en el consumo final de energía del 40% previsto en el paquete Objetivo 55 al mínimo del 45%. Del mismo modo, recoge un mayor aumento de la eficiencia energética al establecerse como objetivo la reducción del consumo de energía de al menos el 13%, tomando como referencia el año 2020 (aumentándose el objetivo de reducción del 9% previsto en el paquete Objetivo 55), lo que significa que si se tomase como referencia el consumo del año 2007, tal y como se hizo para determinar los objetivos para 2020, el objetivo de ahorro energético se situaría en torno al 41%. Estos dos objetivos fueron recogidos en la propuesta de nueva Directiva sobre energías renovables y eficiencia energética que la Comisión presentó en la misma fecha⁶⁷. Con esta nueva ampliación de los objetivos 2030 en materia de clima y energía, la evolución de los mismos desde su configuración inicial resultaba relevante, tal y como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 5
Evolución de los objetivos 2030 sobre clima y energía (%)

| | Reducción emisiones GEI (respecto a 1990) | Cuota renovables | Eficiencia energética (año de referencia) |
|--------------------------------------|---|---------------------|--|
| Marco clima y energía, 2014 | 40 | 27 | 27 (2007) |
| Paquete energía limpia, 2016 | 40 | 32 | 32,5 (2007) |
| Ley del Clima y Objetivo 55, 2021 | 55 | 40 | 9 (2020) |
| REPowerEU, 2022 | 55 | 45 | 13 (2020)/41 (2007) |

⁶⁷ Comisión Europea, Propuesta de Directiva del PE y del Consejo, de 18 de mayo de 2022, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, COM (2022) 222 final.

En julio, ambos ámbitos avanzaban en su concreción y ejecución. Por un lado, el día 6 el PE avaló la propuesta de la Comisión de incluir en la lista de actividades económicas medioambientalmente sostenibles (taxonomía de la UE) las inversiones en energía nuclear y gas. Por otro lado, cumpliendo con el objetivo previsto en el plan REPowerEU, y ante posibles perturbaciones del suministro de gas procedente de Rusia, a finales de mes la UE decidió disminuir la demanda de gas en un 15% con respecto al consumo medio de los últimos cinco años entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de marzo de 2023⁶⁸.

Paradójicamente, las medidas propuestas en este contexto podrían tanto acelerar como frenar la transición energética; concretamente, «a corto plazo, los efectos de las decisiones tomadas para afrontar la emergencia energética antes que la climática son por desgracia negativos»⁶⁹. Por un lado, el plan REPowerEU supone un despliegue acelerado de las energías renovables que, sin embargo, puede «plantear dilemas relacionados con la implementación de grandes proyectos en entornos rurales y de alto valor ecológico»; mientras que por otro, medidas para la protección de consumidores vulnerables adoptadas en el contexto de la guerra en Ucrania, como la fijación de precios máximos de la energía o la bonificación del precio de los carburantes, «pueden diluir la señal de precios para la descarbonización si dichas medidas se mantienen en el tiempo»⁷⁰. Y no debe obviarse situaciones muy llamativas para atender la decisión de dejar de comprar gas a Rusia y de sustituirlo por otros proveedores energéticos, que ha llevado, aunque sea de forma transitoria, a la reapertura de centrales térmicas de carbón o la compra de petróleo proveniente del *fracking*⁷¹. Todo ello puede dificultar la implementación de los planes de recuperación y resiliencia que los Estados miembros ya han presentado⁷² y que, como ha destacado la Comisión, prevén asignar casi un 40% de sus inversiones a la lucha contra el

⁶⁸ Consejo de la UE, comunicado de prensa de 26 de julio de 2022, *Los Estados miembros se comprometen a reducir la demanda de gas en un 15% el próximo invierno*, 717/22.

⁶⁹ Narbona Ruiz, «Emergencia energética...», 17.

⁷⁰ Lara Lázaro Touza y Gonzalo Escribano, «Componente climático en los planes de recuperación y resiliencia de los cinco grandes (emisores): necesario y mejorable», *Real Instituto Elcano – Blog*, (2022, 22 de abril): pág. 10. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/componente-climatico-en-los-planes-de-recuperacion-y-resiliencia-de-los-cinco-grandes-emisores/>

⁷¹ Rosa M. Tristán, «Medio siglo a vueltas con el clima», *Política Exterior*, vol. 36, n.º 210 (2022): 146.

⁷² Dichos planes son parte del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aprobado para impulsar el crecimiento tras la pandemia del covid-19. Reglamento (UE) 2021/241 del PE y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, *por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, DOUE L 57, de 18 de febrero de 2021.

cambio climático, lo que supondría un relevante paso adelante en la transición hacia la neutralidad climática⁷³.

2. El resultado de la Conferencia sobre el Futuro de Europa

El contexto geopolítico dejó en un segundo plano el resultado de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, cuyo informe final fue entregado el 9 de mayo de 2022 a las presidencias de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Consejo⁷⁴. Dos años antes, en enero de 2020, la Comisión había presentado la Conferencia como una oportunidad para que la ciudadanía europea debatiese sobre los retos a los que se enfrenta la UE y reflexionase sobre el rumbo que debía seguir en el futuro⁷⁵. La Comisión determinó que la Conferencia debía enmarcarse en torno a las principales ambiciones de la UE, lo que quedó reflejado en los grupos de trabajo que acabarían dando forma al informe final: cambio climático y medio ambiente; salud; economía, justicia social y empleo; la UE en el mundo; valores, derechos y Estado de Derecho; transformación digital; democracia europea; migración; educación, cultura, juventud y deporte. Como consecuencia de la pandemia del covid-19, se retrasó la puesta en marcha de la Conferencia a mayo de 2021 y el proceso de consulta democrática se vio alterado⁷⁶. En todo caso, dada la situación derivada de la guerra en Ucrania, la presentación y entrega en mayo del informe final pasó prácticamente desapercibida. No obstante, a mediados de junio la Comisión dio a conocer una evaluación de lo que debía hacerse para dar seguimiento a las propuestas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa⁷⁷. Nos referiremos a continuación a las iniciativas existentes o ya planteadas por la Comisión, vinculadas a las propues-

⁷³ Comisión Europea, *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, (2022). Recuperado de https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es

⁷⁴ *Conference on the Future of Europe – Report on the final outcome*. Recuperado del sitio correspondiente a la Conferencia sobre el Futuro de Europa en la web oficial de la UE, <https://futureu.europa.eu/pages/reporting>

⁷⁵ Comisión Europea, comunicación de 22 de enero de 2020, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, COM (2020) 27 final.

⁷⁶ Ello se apreció en la prioridad dada a los temas de debate, pues pasaron «a un primer plano cuestiones como las competencias que la UE debe tener en materia de salud, su autonomía estratégica en áreas como las nuevas tecnologías, la lucha contra el cambio climático (piedras angulares para la obtención de los fondos europeos para la recuperación económica) o la necesidad de una Europa más social». Juan González Mellizo, «La Conferencia sobre el Futuro de Europa», *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, vol. 1, n.º 1 (2022): 193.

⁷⁷ Comisión Europea, comunicación de 17 de junio de 2022, *Conferencia sobre el Futuro de Europa – Transformar la visión en acciones concretas*. COM (2022) 404 final.

tas de los ámbitos directamente relacionados con la temática abordada en el presente texto.

En el ámbito del cambio climático y medio ambiente, las propuestas de la Conferencia se refieren a la producción de alimentos sostenibles, la protección y restauración de la biodiversidad, transición energética e independencia energética de la UE, liderazgo europeo en la lucha contra el cambio climático, infraestructuras y transporte sostenibles, producción y consumo sostenibles. La Comisión destacó que en este ámbito son numerosas las iniciativas presentadas y en marcha, siendo la principal el Pacto Verde Europeo, así como las estrategias y programas que derivan del desarrollo del mismo o los objetivos para el gasto relacionado con el clima en el marco financiero plurianual y Next Generation EU. Entre las iniciativas ya presentadas por la Comisión y que solicita al PE y al Consejo adopten sin demora, destaca el paquete Objetivo 55 y todas las medidas contenidas en el mismo, incluida la propuesta de nueva Directiva sobre energías renovables y eficiencia energética, así como otras propuestas legislativas sobre la deforestación, diseño ecológico o residuos.

En lo que se refiere a una economía y empleo más fuertes, cabe mencionar propuestas como el impulso hacia un modelo de crecimiento sostenible y resiliente que tenga en cuenta la transición ecológica. Entre las iniciativas ya presentadas por la Comisión destacan la propuesta para un nuevo modelo de industria (más sostenible, con bajas emisiones de carbono, que recurra a combustibles renovables) o la relativa a la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los ámbitos correspondientes, así como la solicitud para que el PE y el Consejo adopten las directivas sobre el comportamiento empresarial sostenible en las cadenas de valor mundiales y sobre información corporativa en materia de sostenibilidad.

Finalmente, el ámbito relativo a la UE en el mundo contiene propuestas muy vinculadas al cambio climático y medio ambiente, tal y como sucede con las referidas al refuerzo de la autonomía europea en sectores estratégicos, entre los que se citan las tecnologías medioambientales y la energía; así como a la reducción de la dependencia energética exterior de la UE, para lo que se propone aumentar la autonomía en la producción y suministro de energía en el contexto de la transición ecológica. Entre las iniciativas en marcha, la Comisión menciona las agendas verdes y los acuerdos para la transición energética entre la UE y diferentes países. Con respecto a las iniciativas que la Comisión pide adopten el PE y el Consejo destaca por su relevancia el Plan REPowerEU. La propia Comisión expresa que REPowerEU, aunque se refiera principalmente a la autonomía energética, contempla iniciativas y acciones que dan respuesta a propuestas presentadas por la Conferencia en los tres ámbitos que acabamos de

exponer⁷⁸. Lo mismo sucede, si bien por su amplio ámbito de aplicación, con el Pacto Verde Europeo y, por lo que supone su puesta en práctica en multitud de sectores, con el paquete Objetivo 55.

La presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, subrayó la importancia de la Conferencia sobre el Futuro de Europa en el discurso del estado de la Unión que tuvo lugar el 14 de septiembre⁷⁹. Característica principal del mismo fue la continua referencia al PVE y las estrategias e iniciativas para su desarrollo, como motor fundamental del desarrollo presente y futuro del proceso de integración europea, más aún en el contexto global de emergencia climática y en el geopolítico derivado de la guerra en Ucrania.

Una de las iniciativas más destacadas por la presidenta fue, precisamente, el plan REPowerEU, que había posibilitado la consecución y superación del objetivo de almacenamiento conjunto de gas en la UE (alcanzaba en ese momento el 84% y llegaba hasta el 93% a finales de octubre) y la sustitución de Rusia por otros proveedores como Estados Unidos, Noruega y Argelia (de febrero a septiembre de 2022 el gas de gasoducto procedente de Rusia había pasado del 40% al 9% del total importado en la UE). No obstante, tanto la situación geopolítica como la crisis climática han provocado la subida del precio del gas, multiplicado por diez con respecto al existente antes de la pandemia, pues las olas de calor han disparado la demanda de electricidad y las sequías han parado las centrales hidroeléctricas y nucleares. Por ello, además de la medida ya prevista para reducir el consumo de energía (en un 15%), Von Der Leyen propuso limitar los ingresos de las empresas que producen electricidad a bajo coste y que están obteniendo grandes beneficios gracias a la guerra y a costa de los consumidores. Del mismo modo, puso de relieve la necesidad de que las empresas de petróleo, gas y carbón contribuyan contra la crisis, de modo que el debate sobre la limitación de precios también les afecta.

Además de bajar el precio del gas y garantizar la seguridad del suministro, Von der Leyen insistía en la necesidad de llevar a cabo una reforma integral del mercado de la electricidad, lo que exige seguir realizando y aumentando las inversiones en energías renovables. La apuesta por las mismas ayudará a hacer frente a las consecuencias del cambio climático, cada vez más evidentes y más graves tal y como ha demostrado el verano de 2022 (la presidenta citó «los ríos secos, los incendios forestales y el calor

⁷⁸ Comisión Europea, Anexo de la comunicación de 17 de junio de 2022, COM (2022) 404 final.

⁷⁹ Ursula Von der Leyen, *Una Unión que se mantiene Fuerte y Unida - Discurso sobre el estado de la Unión 2022*. Estrasburgo, 14 de septiembre de 2022. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_22_5493

extremo» y recordó que dado que «los glaciares de Europa se están deshelando más rápido que nunca, las futuras sequías serán mucho más severas»). Von der Leyen recordó que, para realizar dichas inversiones y todas aquellas que en diferentes sectores apuesten por la transición energética y ecológica, se dispone aún de 700.000 millones de euros en el programa Next Generation EU, y puso como ejemplo la fabricación e instalación de turbinas eólicas, paneles solares, trenes movidos por hidrógeno, etc., acciones que suponen garantizar el suministro de energía y reducir su consumo.

3. La apuesta por un desarrollo ambicioso del PVE en un contexto complejo

El contexto internacional parece que seguirá mostrándose complicado, especialmente en lo económico. A este respecto, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial advierten de que la desaceleración económica global se intensificará en 2023 en un contexto en el que estarán presentes diferentes variables económicas, geopolíticas y sociales derivadas de los cambios estructurales en la economía mundial⁸⁰. Y a todo ello se suma la urgencia de acelerar la transición energética para luchar contra el cambio climático, lo que está generando importantes cambios en las pautas de inversión. En efecto, según la Agencia Internacional de la Energía (AIE)⁸¹ la situación inversora del sector energético refleja que las inversiones en energías bajas en carbono son insuficientes para compensar la reducción de las realizadas en el sector del petróleo y el gas.

Es verdad que las compañías petroleras europeas están desarrollando planes de descarbonización para 2050, redirigiendo parte de sus inversiones a la generación renovable, principalmente eólica marina; pero también que otras compañías están realizando inversiones con cortos ciclos de retorno (a diferencia de la tradicional estrategia a largo plazo propia de las empresas de petróleo y gas), en campos petrolíferos ya operativos. Así, crece la concentración de la producción de petróleo y gas en actores no europeos; según la AIE,

⁸⁰ Seguimos a Federico Steinberg, quien destaca entre dichas variables los importantes ajustes en las pautas de producción y consumo generados por la pandemia; los cambios producidos en las cadenas de suministro ante la búsqueda de autonomía estratégica en materia digital, energética y sanitaria; y la transformación de la globalización por el neoproteccionismo derivado de las tensiones geopolíticas vinculadas a la guerra en Ucrania, al auge de China y el creciente aislamiento económico de Estados Unidos. Federico Steinberg, «Nubarrones en el horizonte para la economía mundial en 2023», *Real Instituto Elcano – Blog*, (2022, 19 de octubre): pág. 16-17. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/nubarrones-en-el-horizonte-para-la-economia-mundial-en-2023/>

⁸¹ Agencia Internacional de la Energía, *World Energy Investment 2022* (París, IEA Publications: 2022). Recuperado de www.iea.org

los países de la OPEP pasarán a controlar en torno al 52% de la producción global de crudo en 2050, frente al 37% actual. Como consecuencia, «este escenario, si no es contrarrestado con una inversión masiva en tecnologías bajas en emisiones, replicaría las vulnerabilidades de dependencia energética que la UE está experimentando durante la presente crisis de Ucrania»⁸².

La AIE estima que para cumplir con los objetivos previstos en el Acuerdo de París se requerirían inversiones para la descarbonización en torno a los cinco billones de dólares anuales durante la próxima década, muy por encima de los dos billones anuales invertidos en los últimos cinco años. Dichas inversiones deberían realizarse en tecnologías de bajas emisiones ya disponibles como la energía solar, la eólica y la movilidad eléctrica, con el objetivo tanto de bajar las emisiones de GEI como para reducir el impacto de la subida de los precios de las materias primas energéticas⁸³. Como puede apreciarse, el mensaje de la AIE coincide con el que la UE dio a conocer con el paquete Objetivo 55 y el plan REPowerEU, referido a la necesidad de incrementar el ritmo de despliegue de energías renovables que permita acelerar la transición energética a la vez que reducir la dependencia energética exterior y, específicamente, de Rusia.

En definitiva, los objetivos previstos en el PVE y en los planes y estrategias que lo están desarrollando delimitan el camino que puede permitir a la UE acelerar la transición ecológica y energética. Precisamente, el informe elaborado por el Grupo de Think Tanks Europeos (European Think Tanks Group, ETTG)⁸⁴ concluye que el PVE es la mejor herramienta de la que dispone la UE para responder a las implicaciones de la guerra en Ucrania. Además de las ya adoptadas «el pacto puede ayudar a tomar medidas sobre la inseguridad energética y alimentaria, las cadenas de suministro industrial y la protección del medio ambiente, tanto en el ámbito nacional como fuera de él, mitigando al mismo tiempo las crisis climáticas y de biodiversidad que se avecinan»⁸⁵.

⁸² Ignacio Urbasos Arbeloa, «El sector energético en la encrucijada de la descarbonización», *Real Instituto Elcano – Blog*, (2022, 3 de octubre): pág. 4. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/el-sector-energetico-en-la-encrucijada-de-la-descarbonizacion/>

⁸³ Además, la propia AIE ya destacó que los compromisos dados a conocer por los países participantes en la COP26 de Glasgow hacia la neutralidad conllevarían la creación de trece millones de puestos de trabajo en el sector de las tecnologías renovables. Lógicamente, un aumento en las inversiones como el requerido traería un incremento adicional del empleo en dichos sectores. Agencia Internacional de la Energía, *World Energy Outlook 2021* (París, IEA Publications: 2021). Recuperado de www.iea.org

⁸⁴ Gabriela Ileana Iacobuta y Alexia Faus Onbargi (coord.), *The European Green Deal and the war in Ukraine. Addressing crises in the short and long term* (Bruselas, European Think Tanks Group, 2022).

⁸⁵ Alexia Faus Onbargi y Gabriela Ileana Iacobuta, «El Pacto Verde Europeo sigue siendo la respuesta», *Política Exterior*, vol. 36, n.º 209 (2022): 145.

Así, el abandono de los combustibles fósiles rusos es una oportunidad para eliminar progresivamente todos los combustibles fósiles y acelerar la transición energética mediante la introducción progresiva de las energías renovables, así como para acelerar el cambio hacia una movilidad sostenible y la descarbonización de la industria, principales objetivos para el logro de la sostenibilidad que el PVE pretende extender a todos los sectores. Todo ello, favorecerá cumplir con el Acuerdo de París, si bien urge asegurar el logro de su objetivo ante la elevación del nivel de alerta climática que ha realizado el IPCC en sus recientes informes⁸⁶.

Como se sabe, para limitar el aumento de la temperatura media de la Tierra en 1,5° C a más tardar en 2100, resulta necesario alcanzar emisiones mundiales netas cero de CO₂ en 2050 y emisiones cero del resto de GEI para 2067. Ahora bien, son las economías desarrolladas las que deberían lograr dicho objetivo antes que el resto, otorgando algo de margen a los países en vías de desarrollo. Precisamente, a partir de 2023, una vez que el IPCC presente el informe de evaluación de los logros alcanzados por el Acuerdo de París, «se abre la posibilidad de avanzar hacia un nuevo consenso en el que las economías desarrolladas adelanten su neutralidad en carbono a 2045 (otros GEI distintos al CO₂ para 2050) y los países emergentes y en desarrollo fijen la suya como tarde a 2055 (otros GEI distintos al CO₂ para 2060)»⁸⁷.

La UE debe liderar este importante paso adelante. Como otras economías desarrolladas, dispone de la tecnología necesaria para avanzar hacia sistemas eléctricos plenamente renovables y alcanzar la neutralidad en carbono en sectores como la movilidad y la edificación, y está en disposición de aumentar las acciones para ello gracias a las estrategias y planes derivadas del PVE y a la financiación que posibilita Next Generation EU⁸⁸. El liderazgo de la UE en este sentido podría empujar a otros países como Reino Unido, Estados Unidos o Japón a adelantar la fecha de neutralidad en carbono a 2045 y, al mismo tiempo, movilizar a economías emergentes como China e India y otros grandes emisores a fijarla en 2055. La UE «tiene la

⁸⁶ IPCC, *Climate Change 2022 – Mitigation of Climate Change* (2022) y *Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability* (2022). Recuperados respectivamente de <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/> y de <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>

⁸⁷ Antxon Olabe Egaña, «Aumentar la ambición climática: seguridad energética, competitividad y liderazgo», *Real Instituto Elcano – Blog*, (2022, 4 de julio): pág. 9. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/aumentar-la-ambicion-climatica-seguridad-energetica-competitividad-y-liderazgo/>

⁸⁸ Además, a nivel interno, algunos estados miembros ya han fijado el adelanto de su objetivo de neutralidad: Finlandia lo ha establecido para 2035, Austria lo ha hecho para 2040, y Suecia y Alemania para 2045. Olabe Egaña, «Aumentar la ambición climática...», pág. 2.

oportunidad única de liderar la ‘dimensión exterior’ del Pacto Verde Europeo y perseguir una serie de asociaciones energéticas y ecológicas justas» con el fin de «apoyar a los países en desarrollo interesados para que introduzcan progresivamente las energías renovables y eliminen los combustibles fósiles, así como generar nuevas relaciones comerciales más ecológicas que, entre otras cosas, ayuden a la UE a diversificar sus importaciones de energía para sustituir a los combustibles fósiles rusos»⁸⁹.

La UE ha dado un relevante primer paso en la reciente COP 27, celebrada en Sharm el-Sheij en noviembre de 2022. La reunión finalizó con un acuerdo en torno a la creación de un fondo para que los países más afectados puedan hacer frente a los daños y pérdidas provocados por el cambio climático pero no hubo ningún compromiso para avanzar en el cumplimiento del Acuerdo de París⁹⁰. No obstante, el vicepresidente de la Comisión Frans Timmermans hizo público que la UE aumentaba su compromiso climático y que la reducción de emisiones de GEI alcanzaría el 57% en 2030⁹¹, lo que demuestra que la UE continúa en la dinámica de reforzar sus objetivos en materia de clima y energía para 2030.

V. Conclusiones

Cuando la UE adoptó la estrategia para hacer frente a los retos derivados del cambio climático y la dependencia energética durante la presente década, determinó unos objetivos ciertamente asequibles. Sin embargo, tras la superación de la crisis económica iniciada en 2008 y la recuperación consolidada a partir de 2014, la UE tuvo que reconocer que la vuelta a ritmos de crecimiento considerables estaba suponiendo al mismo tiempo una ralentización de los ritmos de cumplimiento de los objetivos en materia de clima y energía previstos para 2020 y que ello podía replicarse con los objetivos a cumplir en 2030.

⁸⁹ Faus Onbargi y Ileana Iacobuta, «El Pacto Verde Europeo...», p. 147.

⁹⁰ Lo cierto es que el acuerdo en torno al nuevo fondo ha nacido con serias dudas, no en vano los países «legalmente obligados a aportar financiación para el clima según los términos de la convención climática de la ONU, han hecho contribuciones menores al objetivo acordado internacionalmente de 100.000 millones de dólares al año», lo que pone de relieve una «falta de planificación a futuro (que) no augura nada bueno para otros fondos climáticos». Zainab Usman, «¿Ha cumplido la COP27 con su objetivo de implementación?», Política Exterior – Actualidad Internacional (2022, 23 de noviembre): párr. 2 y 4. Recuperado de: <https://www.politicaexterior.com/category/actualidad-internacional/>

⁹¹ Comisión Europea, documento de 16 de noviembre de 2022, *Speech: Remarks by Executive Vice-President Timmermans at the Ministerial side event on the Team Europe Initiative on climate change adaptation resilience in Africa*, SPEECH/22/6974.

A propuesta de la Comisión, la UE ha optado por aumentar la ambición en lo que al cumplimiento de dichos objetivos se refiere, y lo ha hecho varias veces. Como se ha descrito y analizado en el presente texto, los compromisos europeos a favor de una acción climática eficaz y para reducir la dependencia energética externa han sido endurecidos con el fin de adoptar iniciativas y medidas que aseguren el logro de la neutralidad climática. La reducción de las emisiones de GEI hasta un punto en que dichas emisiones netas sean iguales o inferiores a las que se eliminan a través de la absorción por los sumideros naturales supone, tanto la vía más eficaz para hacer frente a las consecuencias del cambio climático, como una herramienta indispensable para asegurar el abastecimiento energético, al recurrirse al impulso de las fuentes de energía renovables en sustitución de los combustibles fósiles, así como al ahorro en el consumo por la adopción de medidas de eficiencia energética.

El Pacto Verde Europeo y los diferentes planes, estrategias y programas que lo desarrollan, así como los actos legislativos que los llevan a la práctica, han acentuado la dinámica consistente en ampliar los objetivos en materia de clima y energía con el fin de asegurar su consecución, tanto de los previstos para 2030 como para 2050. Y ello ha tenido lugar en un complejo contexto, inicialmente derivado de la pandemia del covid-19 así como de la crisis económica resultante de la misma, y en la actualidad por el conflictivo escenario geopolítico en el este de Europa. Por ello, a pesar de ciertos claroscuros que cabe apreciar en iniciativas como la apuesta transitoria por el gas y la energía nuclear, es necesario subrayar la relevancia del paso adelante dado con la ampliación de los objetivos para 2030: de una reducción de emisiones europeas de GEI del 40% con respecto a los niveles de 1990, a una reducción del 55% previsto por ley e incluso de un compromiso internacional del 57%; de una cuota de energía proveniente de fuentes renovables en el consumo total de energía de la UE del 27%, a una propuesta legislativa del 45%; y de un ahorro energético del 27% con respecto al consumo de energía en 2007, a una propuesta legislativa del 13% con respecto al consumo de energía en 2020, que equivaldría al 41% con respecto a 2007.

La actual situación en Ucrania y la actitud de Rusia siguen evidenciando la dependencia externa de la UE respecto de los combustibles fósiles y refuerza la necesidad de acelerar su sustitución por fuentes de energía renovables, al objeto de avanzar hacia un modelo de sociedad sostenible y descarbonizada, en el que todos los sectores aborden la transformación de los retos medioambientales y climáticos en oportunidades e implementen las medidas necesarias para completar la transición energética, tal y como pretende el Pacto Verde Europeo. Las propuestas más recientes en materia de clima y energía indican que la UE va por buen camino, si bien resulta indispensable asegurar el cumplimiento de todos sus objetivos.

Sobre el autor

Asier García Lupiola es Licenciado en Derecho y Master en Estudios Europeos por la Universidad de Deusto, Doctor en Derecho por la UPV/EHU, y ha obtenido el correspondiente DEA en el programa Unión Europea de la UNED. Es profesor agregado en la Facultad de Economía y Empresa de la UPV/EHU; imparte las asignaturas Economía Contemporánea y Unión Europea. Sexenio de investigación reconocido por la CNEAI. Su línea de investigación actual aborda una visión de conjunto de las políticas medioambiental y energética, así como de la acción climática de la UE, habiendo publicado diversos textos al respecto (artículos en revistas especializadas y colaboraciones en libros colectivos).

About the author

Asier García Lupiola has a Law Degree and a Master's Degree in European Studies from the University of Deusto. He is a PhD in Law from the UPV/EHU, and he has obtained the Diploma on Advanced Studies in the European Union program of UNED. Professor at the Faculty of Economics and Business (UPV/EHU), teaches the subjects Contemporary Economics and European Union. Research activity recognized by CNEAI. His lines of research on the European Union are environmental and energy policies, as well as climate action. He has published various texts on the matter (articles in specialized magazines and collaborations in collective books).