

## **LA CRECIENTE RELEVANCIA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS ESTRATEGIAS GLOBALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **THE GROWING IMPORTANCE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION'S GLOBAL STRATEGIES**

Asier García Lupiola\*

**RESUMEN:** En lo que llevamos de siglo XXI la Unión Europea ha adoptado tres estrategias globales sobre crecimiento y desarrollo: la Estrategia de Lisboa, la Estrategia Europa 2020 y el Pacto Verde Europeo. Son planes generales para la coordinación de las acciones y políticas en los ámbitos económico, social y de empleo. El presente trabajo analiza la progresiva y creciente importancia que ha ido adquiriendo el desarrollo sostenible en cada una de dichas estrategias. Como se comprobará, inicialmente la sostenibilidad es tratada como una cuestión relevante pero accesorio en la Estrategia de Lisboa, pasa a ser un pilar determinante de la Estrategia Europa 2020 y con el Pacto Verde Europeo se consolida como principio que fundamenta de modo general el futuro inmediato del proceso de integración europea.

**PALABRAS CLAVE:** Estrategias globales de la UE; desarrollo sostenible; crecimiento económico; políticas europeas.

---

\* Profesor Agregado de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU) e investigador en formación de la UNED. Correo-e: asier.garcialupiola@ehu.eus. ORCID ID: 0000-0003-0521-3147.

El presente trabajo no ha contado con ninguna financiación directa o indirecta procedente de entidad alguna, pública o privada, con o sin ánimo de lucro.

**ABSTRACT:** So far in the 21st century, the European Union has adopted three global strategies on growth and development: the Lisbon Strategy, the Europe 2020 Strategy, and the European Green Deal. They are general plans for the coordination of actions and policies in the economic, social and employment fields. This paper analyses the progressive and growing importance that sustainable development has acquired in each of these strategies. As will be seen, initially sustainability is treated as a relevant but incidental issue in the Lisbon Strategy, it becomes a determining pillar of the Europe 2020 Strategy and with the European Green Deal it is consolidated as a principle that generally bases the immediate future of the European integration process.

**KEYWORDS:** General EU strategies; sustainable development; economic growth; European policies.

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN.— 1. LA ESTRATEGIA DE LISBOA: 1.1. Antecedentes. 1.2. La Estrategia de Lisboa y el Consejo Europeo de Gotemburgo. 1.3. La revisión de la estrategia y el Tratado de Lisboa.— 2. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020: 2.1. El desarrollo sostenible en la Estrategia Europa 2020. 2.2. La sostenibilidad como vía para superar la crisis. 2.3. El séptimo PMA y el marco clima y energía para 2030.— 3. EL PACTO VERDE EUROPEO. 3.1. Visión general. 3.2. Más sostenibilidad para superar la nueva crisis. 3.3. Ley del Clima, octavo PMA y paquete Objetivo 55.— CONCLUSIONES.— FUENTES CITADAS.

## INTRODUCCIÓN

La normativa fundamental de la Unión Europea (UE) vigente en la actualidad establece el desarrollo sostenible como objetivo del proceso de integración europea. Lo hace en el número 3 del artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) cuando, con respecto al mercado interior, afirma que la UE obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa y que el mismo se basa en tres elementos: un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. El número 5 del mismo precepto añade que en sus relaciones con el resto del mundo, la UE contribuirá al desarrollo sostenible del planeta.

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no recogieron ninguna disposición al respecto y los primeros pasos en el ámbito de la protección medioambiental se realizaron con la puesta en marcha de los Programas de Acción sobre Medio Ambiente (PMA) en la década de 1970. El tercero de ellos, aprobado en 1983, identificó la protección del medio ambiente como objetivo general del conjunto de las políticas comunitarias. Este relevante avance fue incorporado al derecho primario europeo por el Acta Única Europea (AUE) de 1986, que instauró la política común de medio ambiente. Ahora bien, fue el Tratado de Maastricht de 1992 el que incorporó el desarrollo sostenible a los objetivos del proceso de integración europea, novedad que consolidó el Tratado de Ámsterdam de 1997.

A partir de entonces, el desarrollo sostenible va a ser un elemento importante en las tres estrategias globales adoptadas en la UE: la *Estrategia de Lisboa* del año 2000, la *Estrategia Europa 2020* adoptada en 2010 y el *Pacto Verde Europeo*, que se encuentra en marcha desde 2020. Se trata de planes generales de acción y desarrollo económico para la correspondiente siguiente década, que sirven de referencia para la coordinación de las políticas económicas, sociales y de empleo en el conjunto de la UE y los Estados miembros. Una visión general de las tres estrategias permite apreciar una nota característica muy llamativa consistente en el aumento progresivo de la presencia y relevancia del desarrollo sostenible en cada una de ellas, así como, consecuentemente, en las diferentes acciones que las instituciones de la UE proponen y adoptan para su puesta en marcha y ejecución.

Precisamente, el análisis de la creciente importancia que ha ido adquiriendo la sostenibilidad en las citadas estrategias globales de la UE constituye el objetivo del presente trabajo. El estudio se realiza teniendo presente las prioridades y objetivos contenidos en cada una de las mismas, así como analizando su puesta en marcha en lo que se refiere a los diferentes programas, planes y estrategias sectoriales propuestos y aprobados para su desarrollo, que a su vez determinaron el camino que seguirían los actos legislativos adoptados en la materia correspondiente. Como se comprobará, el desarrollo sostenible ha pasado de ser una cuestión relevante pero accesorio a constituir el fundamento del proceso de integración europea. Por un lado, ha impulsado y consolidado una política integrada en materia de medio ambiente, clima y energía como uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico de la UE. Por otro, ha generado un nexo entre la mayoría de las políticas de la UE, generalizando la necesidad de impulsar la sostenibilidad en todos los ámbitos.

## 1. LA ESTRATEGIA DE LISBOA

### 1.1. Antecedentes

Como se ha dicho, el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, introdujo el desarrollo sostenible entre los objetivos del proceso de integración europea<sup>1</sup>. Concretamente, lo hizo por medio del nuevo TUE, que establecía la promoción de “un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el estableci-

---

<sup>1</sup> Por desarrollo sostenible se entiende aquel desarrollo que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, tal y como fue definido en el seno de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

miento de una unión económica y monetaria” (art. B TUE, Maastricht), en el que la referencia a la sostenibilidad del progreso buscado fue completamente novedosa. Dicha referencia “significaba un cambio de planteamiento radical que implicaba una transformación de los modelos de crecimiento en el seno de la Comunidad a fin de conciliar desarrollo y medio ambiente” (Hinojo, 2018, p. 47). Este objetivo se concretó en la reforma que se realizó en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), en el que se especificaba la promoción de un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente (art. 2 TCE, Maastricht)<sup>2</sup>.

A finales de ese mismo año 1992 el Consejo adoptó la Resolución por la que se aprobaba el quinto PMA<sup>3</sup>, cuyo objetivo general consistía en la orientación progresiva del modelo de crecimiento europeo hacia el desarrollo sostenible, mediante el cambio de las pautas de producción y consumo. Tras cuatro programas basados en un enfoque vertical y sectorial de los problemas ambientales, el nuevo PMA comenzó una acción comunitaria horizontal y transversal, estableciendo las bases para una nueva perspectiva de protección medioambiental generalizada a todos los ámbitos en los que la UE tenía competencias, es decir, pretendía la integración plena y real de la política de medio ambiente en las demás políticas europeas. Con el quinto PMA “comienza a hacerse notar la necesidad de cuidar de la complementariedad entre medio ambiente y crecimiento económico” (Yábar Sterling, 2004, p. 83), pues el propio documento cita como exigencias para asegurar el desarrollo sostenible una gestión de los recursos que intensifique la reutilización y el reciclaje, la racionalización de la producción y consumo de energía y la modificación de los modos de consumo.

En diciembre de 1993 la Comisión presentó el Libro Blanco sobre el crecimiento y el empleo (Comisión Europea, 1994). Llamativamente, el texto contenía referencias importantes con respecto al medio ambiente, puestas además en relación con el ámbito económico. En este sentido, no sólo se insistía en la integración de la problemática ambiental en las restantes políticas, tanto europeas como nacionales, sino que se avanzaban líneas de actuación

---

<sup>2</sup> Además, el Tratado de Maastricht añadió un cuarto objetivo a los tres que el AUE había establecido para la política europea de medio ambiente: conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; protección de la salud de las personas; utilización prudente y racional de los recursos naturales; fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente (art. 130 R TCE, Maastricht).

<sup>3</sup> Resolución 93/C 138/01, de 1 de febrero de 1993, del Consejo, *sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*, DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993. Aunque el Tratado de Maastricht había establecido el procedimiento de codecisión -que posibilitaba la participación del Parlamento Europeo (PE) en el proceso normativo junto con el Consejo- para adoptar “programas de acción de carácter generales que fijen los objetivos prioritarios” medioambientales (art. 175 TCE, Ámsterdam), al no haber entrado en vigor (lo hizo el 1 de noviembre de 1993), quedó en manos del Consejo la adopción del quinto PMA.

para fomentar el empleo y la competitividad de las empresas, sin que estas últimas tuvieran que eludir la legislación ambiental en su normal actividad. La Comisión insistía en que las actividades dirigidas a la protección del medio ambiente suponen grandes posibilidades de generación de empleo y propuso considerar el respeto al medio ambiente como un elemento diferenciador y constitutivo de ventajas competitivas de las empresas, con el fin de explotar el entonces creciente mercado de “productos verdes”.

El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y que entró en vigor en mayo de 1999, trajo importantes novedades en materia de medio ambiente y sostenibilidad. Por un lado, introdujo el principio de desarrollo sostenible en el Preámbulo del TUE (en el séptimo considerando), al determinar que dicho principio debía ser tenido en cuenta por los Estados miembros a la hora de promover el progreso económico y social de sus pueblos. De esta manera, el desarrollo sostenible quedaba establecido definitivamente como objetivo del proceso de integración europea y no exclusivamente de la política de medio ambiente. Por otro lado, se incluyó un nuevo precepto que recogía de forma específica que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad (...), en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible” (art. 6 TCE, Ámsterdam), lo que suponía la materialización en el derecho primario europeo de la acción horizontal y transversal que el quinto PMA había iniciado.

## **1.2. La Estrategia de Lisboa y el Consejo Europeo de Gotemburgo**

El Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2000 aprobó la conocida como Estrategia de Lisboa<sup>4</sup>. Se trataba de un plan global por el que la UE se fijó como objetivo para la siguiente década “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social” (párrafo 5 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa). Pretendía una transformación hacia una economía digital, basada en el conocimiento, generadora de nuevos bienes y servicios, lo que “será un poderoso motor para el crecimiento, la competitividad y el empleo”, añadiendo que “será capaz de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el medio ambiente” (párrafo 8). Para cumplir con su objetivo, la estrategia promovía la creación de una zona europea de investigación e innovación, el desarrollo de empresas innovadoras, la culminación del mercado interior, la moderni-

---

<sup>4</sup> Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000 – Conclusiones de la Presidencia. Recuperado de la página web del Consejo Europeo, <https://www.consilium.europa.eu/media/21032/consejo-europeo-de-lisboa-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>. La Estrategia se recoge en el punto I del documento (párrafos 1 a 41), pp. 1-9.

zación del modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la constitución de un estado activo de bienestar. La Estrategia de Lisboa fue considerada el “más amplio y coherente conjunto de reformas estructurales adoptado por la UE tras la creación de las propias Comunidades Europeas y el lanzamiento de la unión monetaria” (Matías Clavero, 2005, p. 169).

No obstante, a pesar de las menciones a la sostenibilidad y al medio ambiente iniciales, no se determinaban acciones respecto de dicho ámbito, que tuvo que ser desarrollado posteriormente. En efecto, el propio Consejo Europeo decidió un año después que se incluyese la dimensión ambiental por medio de la estrategia de desarrollo sostenible, que completaría la Estrategia de Lisboa<sup>5</sup>.

Poco antes, a comienzos de 2001, la Comisión había dado a conocer su propuesta para el sexto PMA, en el que recogía la evaluación global del quinto programa<sup>6</sup>. Aunque se constataban avances, la Comisión consideró que el medio ambiente europeo seguiría deteriorándose a menos que se adoptasen una serie de medidas globales, precisamente, las mismas que acabarían constituyendo la estrategia de la UE a favor del desarrollo sostenible. En opinión de la Comisión, la política europea de medio ambiente debía aplicar una estrategia innovadora y al mismo tiempo buscar nuevas formas de trabajar junto con una sociedad cada vez más preocupada por cuestiones como el cambio climático, la disminución de la biodiversidad, la degradación de suelos, el creciente volumen de residuos y el ruido, muestras claras de deterioro medioambiental evitable e incompatible con el desarrollo sostenible<sup>7</sup>.

La Comisión concretó su propuesta para dotar a la UE de una estrategia específica en este ámbito<sup>8</sup>. A partir de la misma, el Consejo Europeo de Goteburgo de 15 y 16 de junio de 2001 “completó el compromiso político de la UE sobre la renovación económica y social, añadiéndole una dimensión

---

<sup>5</sup> Consejo Europeo de Estocolmo de 23 y 24 de marzo de 2001 – Conclusiones de la Presidencia. Recuperado de la página web del Consejo Europeo, <https://www.consilium.europa.eu/media/20988/consejo-europeo-de-estocolmo-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>, párrafo 51.

<sup>6</sup> Comisión Europea, comunicación de 24 de enero de 2001, *sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”*, COM (2001) 31 final.

<sup>7</sup> La propuesta de la Comisión tomaba en consideración lo recogido en el informe que la Agencia Europea del Medio Ambiente había publicado previamente (AEMA, 1999). Según el director ejecutivo de la agencia, “podía afirmarse que la política ambiental comunitaria era un éxito en sí misma”, pero alertaba de que la situación podía empeorar ante “tendencias no deseadas (que) provenían de los desarrollos inadecuados y no coherentes con el objetivo comunitario del desarrollo sostenible, en políticas económicas y sectoriales tales como el transporte, turismo, planificación territorial y usos del suelo, desarrollo del tejido urbano e infraestructuras” (Jiménez Beltrán, 2002, p. 100).

<sup>8</sup> Comisión Europea, comunicación de 15 de mayo de 2001, *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, COM (2001) 264 final.

medioambiental a la Estrategia de Lisboa y estableciendo un nuevo enfoque de la elaboración de políticas” (Matías Clavero, 2005, p. 178), de modo que quedaba adoptada la Estrategia europea para el Desarrollo Sostenible (EDS)<sup>9</sup>. Por medio de la misma, la UE reafirmaba el desarrollo sostenible como objetivo fundamental de los Tratados y, por tanto, del proceso de integración europea, lo que “exige utilizar las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva” (párrafo 19 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo). Con el objeto de impulsar un nuevo ciclo de innovación tecnológica y de inversión que genere crecimiento y empleo, el Consejo Europeo invitó “a los sectores industriales a que participen en el desarrollo y una mayor utilización de nuevas tecnologías favorables al medio ambiente en sectores tales como la energía y el transporte”. En este sentido, la institución subrayó “la importancia de disociar el crecimiento económico y la utilización de los recursos” (párrafo 21).

La relevancia de la estrategia adoptada es tal que cabe afirmar que “los objetivos medioambientales y de desarrollo sostenible ocuparon en Gotemburgo, por primera vez, un lugar significativo en la agenda del Consejo” (Aguilar Fernández, 2003, p. 80). Es más, la cumbre de Gotemburgo consolidaba una voluntad política por la que se asumía la idea de que “el desarrollo de la UE o será sostenible o no será desarrollo”, de modo que el desarrollo sostenible era un objetivo de obligado cumplimiento, no sólo para responder a los desafíos medioambientales, sino también para garantizar la propia política económica y social europea (Jiménez Beltrán, 2002, p. 102). Precisamente, las tres facetas que supone el desarrollo sostenible fueron plenamente integradas por medio de la estrategia adoptada, “una propuesta integral a largo plazo que articula actuaciones en pro del desarrollo sostenible, desde el punto de vista económico, social y ecológico” (Yábar Sterling, 2004, p. 80).

El Consejo Europeo estableció como base de la estrategia para el desarrollo sostenible el principio consistente en estudiar de forma coordinada las repercusiones económicas, sociales y ambientales de todas las políticas y tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones. La estrategia recogió pautas para mejorar dicha coordinación a escala de Estados miembros y en el nivel de la UE (párrafos 22 a 25 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo). Finalmente, delimitó las estrategias sectoriales para la integración medioambiental, determinando una guía general en cuanto a objetivos y medidas (párrafo 27). De este modo, en cuanto a la lucha contra el cambio climático, los objetivos consistían en cumplir con los compromisos del protocolo de Kioto, es decir, reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el 8 % para 2012 con respecto a 1990, y tratar de que para 2010 el 22 % del consumo bruto de electricidad provenga de fuentes renovables. Con respecto al transporte sostenible, fomentar transportes e infraestructu-

---

<sup>9</sup> Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001 – Conclusiones de la Presidencia, SN 2001/1/01 REV 1. La Estrategia se recoge en el punto II del documento (párrafos 19 a 32), pp. 4-8.

ras más aceptables para el medio ambiente. Con relación a las amenazas a la salud pública, avanzar en el uso de productos químicos que no afecten a la salud y al medio ambiente. Y en cuanto a la gestión responsable de los recursos naturales, los objetivos consistían en disociar el desarrollo económico de la presión ambiental y poner fin al declive de la biodiversidad.

Siguiendo las pautas marcadas inicialmente por la Comisión y concretadas por el Consejo Europeo de Gotemburgo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron en julio de 2002 la decisión por la que se aprobó el sexto PMA<sup>10</sup>, que tuvo una notable influencia por parte de la EDS. La decisión recogió los objetivos, plazos y prioridades, los principales ejes del enfoque estratégico y los cuatro ámbitos de acción, muy similares a los determinados en la estrategia citada. El primero era el cambio climático, considerado el principal reto en materia medioambiental, y que requería acciones como las siguientes: la integración de los objetivos del cambio climático en las distintas políticas comunitarias, especialmente en las políticas de energía y transporte; la reducción de las emisiones de GEI por medio de la eficiencia energética y un mejor uso de las energías renovables; y la preparación de la sociedad para el impacto del cambio climático. En el ámbito de la naturaleza y biodiversidad el objetivo consistía en proteger y restaurar los sistemas naturales, poniendo fin al empobrecimiento de la biodiversidad en la UE y en el mundo. El objetivo vinculado a la salud y la calidad de vida consistía en reducir los niveles de contaminación y mejorar la calidad del medio ambiente para garantizar la salud pública. Por último, en lo que se refiere a la gestión de los recursos naturales y de los residuos, el objetivo fijado consistió en asegurar que el consumo de los recursos renovables y no renovables no supere el umbral de lo soportable por el medio ambiente, reduciendo el consumo y aumentando el reciclaje.

### **1.3. La revisión de la estrategia y el Tratado de Lisboa**

La Estrategia de Lisboa no se basaba en las acciones a adoptar por parte de la UE, sino que se fundamentaba en el principio de coordinación de políticas nacionales, de modo que no estableció obligaciones sino compromisos para la consecución de los objetivos previstos, “argumentos convincentes en el plano jurídico para explicar los escasos resultados de esta Estrategia” (Robles Carrillo, 2005, p. 499). Por ello, la necesaria revisión de la misma era evidente y tuvo lugar en el Consejo Europeo de marzo de 2005, que procedió a una reorientación de las prioridades en dirección al crecimiento y el em-

---

<sup>10</sup> Decisión núm. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, DOCE L 242, de 10 de septiembre de 2002. Se trata del primer PMA aprobado por medio del procedimiento legislativo de codecisión.



pleo<sup>11</sup>. Los ejes esenciales determinados para la reactivación de la estrategia eran los siguientes: desarrollo de la investigación, la educación y la innovación al objeto de convertir el conocimiento en valor añadido y crear más empleos y de mejor calidad; completar el mercado interior para fomentar las inversiones y crear un marco atractivo para las empresas y los trabajadores; reforzar el modelo social europeo para facilitar el pleno empleo y una mayor cohesión social. Asumida la dificultad de alcanzar en 2010 los objetivos inicialmente previstos, la revisión pasó a presentar la estrategia “como un proceso de reformas en el que se debe ir avanzando sin descanso, pero también sin la presión de una *fecha guillotina*”, por medio de “planes de acción que deberán ir renovándose, adaptándose a la cambiante situación económica” (Ybáñez Rubio, 2006, p. 173).

El Consejo Europeo subrayó la contribución de la política medioambiental al crecimiento, al empleo y a la calidad de vida, gracias al desarrollo de las ecotecnologías y a la gestión sostenible de los recursos. A pesar de esta mención, y como sucedió con la Estrategia de Lisboa original, el desarrollo sostenible no fue incluido entre los ejes de la reactivación de la misma. Sin embargo, el Consejo Europeo suplió esta laguna y le dotó de mayor relevancia al afirmar “que esta estrategia (de Lisboa) se inscribe en el contexto más extenso de la exigencia de desarrollo sostenible”<sup>12</sup>. Esta nueva perspectiva situaba la EDS como complementaria a la Estrategia de Lisboa; es decir, ya no constituía un pilar de la misma sino que se confirmaba como “el marco general en el que se desarrolla la segunda y que ambas se refuerzan mutuamente” (Castroviejo, 2006, p. 6).

El Consejo Europeo se comprometió a adoptar las bases para la renovación de la EDS y en junio adoptó una declaración en la que se insistía en que el desarrollo sostenible “constituye un objetivo fundamental de todas las políticas de la Comunidad Europea”<sup>13</sup>. Para su logro la UE se comprometía a cumplir con los siguientes objetivos: respetar los límites de los recursos naturales y garantizar un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente; fomentar una sociedad democrática, socialmente incluyente, cohesionada e igualitaria; fomentar una economía próspera, innovadora, competitiva y respetuosa con el medio ambiente; contribuir al desarrollo sostenible del planeta garantizando que todas las políticas de la UE son coherentes con ello. Lo cierto es que la declaración del Consejo Europeo “supera los contenidos propios y característicos de un texto sobre medio ambiente y el

---

<sup>11</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005 – Conclusiones de la Presidencia, 7619/1/05 REV 1. La revisión de la estrategia se recoge en el punto II del documento, “Reactivar la Estrategia de Lisboa: una asociación para el crecimiento y el empleo” (párrafos 4 a 41), pp. 2-14.

<sup>12</sup> Punto III de las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005, p. 14.

<sup>13</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de junio de 2005 – Conclusiones de la Presidencia, 10255/05, Anexo I “Declaración sobre los principios rectores del desarrollo sostenible”, pp. 28 y 29.

desarrollo sostenible”, puesto que “más que los objetivos del pilar medioambiental de la Estrategia de Lisboa, parecen los de la propia Estrategia de Lisboa” (Robles Carrillo, 2005, p. 521).

El refuerzo de la estrategia era necesario porque, aunque la perspectiva de desarrollo sostenible se estaba teniendo en cuenta en mayor medida a la hora de formular las diferentes políticas europeas y nacionales, lo cierto es que no podía afirmarse que el crecimiento fuese aun suficientemente sostenible. A pesar de los avances en legislación medioambiental y la consideración de la sostenibilidad en normas propias de otros ámbitos, se apreciaban dificultades a la hora de materializar la sinergia entre varias políticas, especialmente medio ambiente, investigación y competitividad. Además, los Estados miembros no demostraban ser plenamente conscientes de que el crecimiento puede dañar el medio ambiente y resultar contraproducente a medio y largo plazo (Moreno, *et al.*, 2005, pp. 165 y 166).

En junio de 2006 el Consejo Europeo adoptó la Estrategia Revisada de la UE para un Desarrollo Sostenible<sup>14</sup>. Supone un paso adelante por cuanto que, atendiendo al art. 2 TCE (Ámsterdam) vigente entonces<sup>15</sup>, “repone claramente en su lugar el objetivo de desarrollo sostenible”; además, “retoma de forma clara diversos objetivos cuantificados y con calendario preciso en ámbitos tan esenciales como el cambio climático, la energía, el transporte o la gestión de los recursos naturales” e integra la sostenibilidad en las políticas externas de la UE (Castroviejo, 2006, p. 13). Su objetivo general se puede resumir en la elaboración de medidas que permitan a la UE mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones, mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar los recursos eficazmente, aprovechar el potencial de innovación tecnológica y social que ofrece la economía y garantizar la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social (Fernández de Gatta, 2007, p. 61).

La renovada estrategia pretendía aumentar la eficacia de la respuesta que la UE debía dar a los retos que plantea el desarrollo sostenible, estableciendo objetivos y medidas concretas en cada uno de ellos: reducción de emisiones de GEI para luchar contra el cambio climático y lograr una energía limpia; garantizar unos transportes sostenibles; consumo y producción sostenibles; conservar y mejorar la gestión de los recursos naturales y evitar su explotación excesiva; fomentar el desarrollo sostenible en el mundo. Como se ha dicho, se mantenían las prioridades clave de la Estrategia de Lisboa, pero su renovación y la de la EDS ponían mayor énfasis en la cuarta área prioritaria, a saber, energía y cambio climático. Y ello marcaba el camino para el futuro, no en vano, el cambio climático, el aumento de los precios del petróleo y la dependencia energética de Europa (del gas ruso especialmente) eran cues-

---

<sup>14</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de junio de 2006 – Conclusiones de la Presidencia, 10633/1/06 REV 1. El documento que recoge la estrategia revisada se cita en el párrafo 17 (doc. 10117/06, de 9 de junio).

<sup>15</sup> El Tratado de Niza de 2001 no había modificado dicho precepto.

tiones realmente preocupantes. De este modo, al fijarse la UE objetivos referidos a la reducción de emisiones GEI, fomento de la eficiencia energética y promoción de las energías renovables, no sólo trataba de responder a las presiones socioeconómicas sino que ponía en marcha una estrategia orientada al futuro para promover el crecimiento sostenible y la competitividad (Hartmann, 2007, p. 33).

Entre los fundamentos que iban a determinar la política y la normativa europeas en materia medioambiental cobraba relevancia de primer orden el cambio climático y sus consecuencias en cuanto reto y la lucha contra el mismo como objetivo. Así, en enero de 2007 la Comisión concretó la estrategia europea de lucha contra el cambio climático<sup>16</sup>, al tiempo que dio a conocer su propuesta ante los principales retos que se planteaban en materia energética en Europa<sup>17</sup>. La estrategia para desarrollar una política energética europea establecía dos objetivos que la vinculan directamente con la política medioambiental: por un lado, el compromiso decidido a favor de una economía de bajo consumo, de energía más segura, más competitiva y más sostenible; por otro, la pretensión de que dicha política sirva para abordar la cuestión del cambio climático. Ambas fueron adoptadas por el Consejo Europeo<sup>18</sup> y definirían la reforma que tendría lugar en estos ámbitos con el Tratado de Lisboa, al consagrarse una política integrada de medio ambiente y energía.

En efecto, el Tratado de Lisboa introdujo dos importantes novedades en este ámbito. Por un lado, añadió una especificación al cuarto objetivo de la política medioambiental, al determinar el fomento de medidas internacionales destinadas “en particular a luchar contra el cambio climático” (art. 191 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE, TFUE, Lisboa). Por otro lado, instauró de manera independiente una política energética europea, cuyos objetivos se establecen “atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente” (art. 194 TFUE, Lisboa)<sup>19</sup>. La producción normativa de la UE en materia de protección medioambiental ya reflejó de manera inmediata los fundamentos que estableció el Tratado de Lisboa y novedades como la estrecha relación entre la lucha contra el cambio climático y la energía, principalmente por medio del impulso a las energías renovables, favoreciendo así avanzar hacia el logro del desarrollo sostenible. En efecto, en enero de

---

<sup>16</sup> Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Limitar el calentamiento mundial a 2°C - Medidas necesarias hasta 2020 y después*, COM (2007) 2 final, 2007. La propuesta principal consistía en fijar como objetivo de la UE la reducción de las emisiones GEI para 2020 en el 20 % respecto a los niveles de 1990.

<sup>17</sup> Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final, 2007.

<sup>18</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 – Conclusiones de la Presidencia, 7224/1/07 REV1.

<sup>19</sup> El precepto establece los concretos objetivos de la política energética, muy vinculados al desarrollo sostenible: garantizar la seguridad de abastecimiento, fomentar la interconexión energética, y fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables.

2008 la Comisión había publicado un paquete legislativo global de medidas conocido como “Paquete energía y clima”; su resultado, una vez en vigor el Tratado de Lisboa, fueron relevantes actos aprobados por el PE y el Consejo por medio del procedimiento legislativo ordinario para fomentar las energías renovables y reducir las emisiones de GEI<sup>20</sup>.

La Comisión emitió en julio de 2009 un relevante informe sobre la evolución del desarrollo sostenible en la aprobación de las normas europeas<sup>21</sup>. Resaltó que se habían realizado considerables esfuerzos para incluir acciones a favor del desarrollo sostenible en políticas europeas relevantes, sin embargo, subrayó que la UE debía intensificar sus esfuerzos legislativos en áreas cruciales en las que se apreciaban tendencias insostenibles. Concretamente debían adoptarse normas que contribuyesen al rápido cambio a una economía con bajas emisiones de carbono, que fomenten tecnologías que utilicen los recursos y la energía de manera racional, que intensifiquen la protección de la biodiversidad, que fomenten la integración social y consoliden la dimensión internacional del desarrollo sostenible. Poco después, en diciembre de 2009, el Consejo Europeo recordó que el desarrollo sostenible es un objetivo fundamental de la UE, tal y como recoge el Tratado de Lisboa, y con base en el informe de la Comisión estimó necesario intervenir en las áreas citadas para revertir las tendencias insostenibles detectadas<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Todos los actos aprobados conjuntamente por el PE y el Consejo el 23 de abril de 2009, DOCE L 140, de 5 de junio de 2009: Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; Directiva 2009/29/CE, por la que se perfecciona el comercio de derechos de emisión de GEI; Directiva 2009/31/CE, sobre el almacenamiento geológico del dióxido de carbono; Decisión 406/2009/CE sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de GEI a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la UE hasta 2020. El paquete legislativo se completó con la actualización de los actos que habían sido adoptados en época anterior; todos los actos aprobados conjuntamente por el PE y el Consejo el 13 de julio de 2009, DOCE L 211, de 14 de agosto de 2009: Directiva 2009/72/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE; Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE; Reglamento 713/2009 por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía; Reglamento 714/2009 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1228/2003; Reglamento 715/2009 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1775/2005.

<sup>21</sup> Comisión Europea, comunicación de 24 de julio de 2009, *Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE*, COM (2009) 400 final.

<sup>22</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2009 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 6/09.

## 2. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

### 2.1. El desarrollo sostenible en la Estrategia Europa 2020

En la misma reunión de diciembre de 2009 referida arriba, el Consejo Europeo hacía pública la necesidad de evaluar el impacto de la Estrategia de Lisboa y de concebir una nueva estrategia para 2020 que respondiese a los importantes desafíos estructurales a los que se enfrentaba la UE. El argumento citado para la necesaria revisión de la estrategia se confirmaba al final del plazo de aplicación de la misma, pues “una falta de compromiso político y coordinación por parte de los Estados miembros, junto con la crisis que azotaba a Europa (...) hicieron del todo imposible lograr los objetivos fijados” (Fonseca, 2010, p. 26). Lo cierto es que se habían realizado avances en algunos de los objetivos específicos establecidos por la Estrategia de Lisboa pero no como para considerarla desarrollada por completo<sup>23</sup>. El Consejo Europeo consideró que la incidencia económica y social de la crisis internacional iniciada en 2008 hacía necesario definir una nueva estrategia para hacer frente a tres grupos de retos: los derivados del envejecimiento de la población, de las crecientes desigualdades y del cambio climático. Para ello, las diferentes políticas europeas debían centrarse en las reformas a largo plazo con dos objetivos fundamentales, a saber, mejorar la competitividad e incrementar el potencial de crecimiento sostenible de la UE.

El 3 de marzo de 2010 la Comisión hizo pública su propuesta para salir de la crisis económica internacional que estalló en 2008 y preparar la economía de la UE de cara a la siguiente década. Se trataba de la *Estrategia Europa 2020*<sup>24</sup>, “texto que supone la continuación de la Estrategia de Lisboa y que plantea el futuro modelo socioeconómico europeo” (Fernández de Gatta, 2011, p. 59). La nueva estrategia presentaba una visión de la economía social de mercado de Europa basada en tres áreas prioritarias interrelacionadas que se refuerzan mutuamente: crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva; y crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial.

---

<sup>23</sup> El World Economic Forum, institución que analizó en qué medida se habían cumplido los objetivos de la Estrategia de Lisboa, concluyó que los mismos eran demasiado ambiciosos como para ser logrados completamente. No obstante, reconocía que en algunos ámbitos se habían dado ciertos progresos, como en el desarrollo de una sociedad de la información, en el fortalecimiento de la innovación o, precisamente, en el incremento de los esfuerzos hacia el desarrollo sostenible (World Economic Forum, 2010, p.15).

<sup>24</sup> Comisión Europea, comunicación de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020.

Para progresar en dichas áreas la Comisión propuso cinco objetivos principales. El primero consistía en que el 75 % de la población de la UE de entre 20 y 64 años debería estar empleada. El segundo suponía que el 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D. En tercer lugar, debía alcanzarse el denominado *objetivo 20/20/20* en materia de clima y energía, consistente en la reducción del 20 % de las emisiones GEI, o del 30 % si se dan las condiciones para ello; el aumento del 20 % de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y la disminución del consumo de energía en un 20 % logrando una mayor eficiencia energética. El cuarto objetivo consistió en que el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos. Finalmente, el riesgo de pobreza debía amenazar a 20 millones de personas menos. La interrelación entre los objetivos era evidente y la propia Comisión subrayaba como ejemplo el nexo entre el primer y tercer objetivos: “Invertir en tecnologías más limpias y con menores emisiones de carbono ayudará a nuestro medio ambiente, contribuirá a luchar contra el cambio climático y creará nuevas oportunidades empresariales y de empleo” (pág. 4 de la comunicación). El Consejo Europeo adoptó como propia la estrategia Europa 2020 en junio y confirmó los cinco objetivos principales de la misma como propios de la UE y los Estados miembros<sup>25</sup>. El propio Consejo Europeo se encargaría anualmente de evaluar los avances realizados a escala europea y nacional a partir de los informes elaborados por la Comisión; este sistema de seguimiento y control “supone el verdadero cambio con respecto a la Estrategia de Lisboa” (Fonseca, 2010, p. 27).

En el objetivo concreto relativo al crecimiento sostenible, la estrategia Europa 2020 abogó por una economía más eficaz, más verde y más competitiva<sup>26</sup>. El texto la definía como “una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea sostenible y competitiva, que aproveche el liderazgo de Europa en la carrera para desarrollar nuevos procesos y tecnologías, incluidas las tecnologías verdes, que acelere el desarrollo de redes inteligentes en la UE y refuerce las ventajas competitivas de nuestras empresas (...) y que también asista a los consumidores a dar valor al uso eficaz de los recursos”<sup>27</sup>. La importancia de este objetivo radicó en el resultado que podía acarrear, no en vano “ayudará a la UE a prosperar en un mundo con pocas emisiones de carbono y recursos limitados y al mismo tiempo impedirá la degradación del medio ambiente, la pérdida de biodiversidad y un uso no sostenible de los recursos”.

---

<sup>25</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 13/10.

<sup>26</sup> Comisión Europea, COM (2010) 2020, pp. 15-19.

<sup>27</sup> La definición coincide con la que aporta Naciones Unidas (PNUMA, 2011, p. 2): “economía verde sería aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente”; no es un concepto que sustituya al de desarrollo sostenible sino que es una vía para lograrlo, puesto que “la sostenibilidad sigue siendo un objetivo vital a largo plazo, y para alcanzarlo es necesario enverdecer la economía”. La Estrategia Europa 2020 pretendía desarrollar dicha idea.

Los ámbitos en los que la UE debía actuar eran tres. En primer lugar, la mejora de la competitividad, para lo que la UE debía mantener su liderazgo en el mercado de tecnologías verdes como medio de garantizar un uso eficaz de los recursos en toda la economía. En segundo lugar, la lucha contra el cambio climático, para lo que la UE debía reducir las emisiones significativamente y con más rapidez de lo que lo hizo en la década anterior. Finalmente, la energía limpia y eficaz, que requería que la UE lograra sus objetivos energéticos, consiguiendo así disminuir las importaciones de petróleo y gas.

Para el logro del crecimiento inteligente, sostenible e integrador la Estrategia Europa 2020 contenía la iniciativa “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, por medio de la que se promovía el paso a una economía eficaz en el empleo de sus recursos y con pocas emisiones de carbono, desligando el crecimiento económico del uso de recursos y de energía, reduciendo las emisiones de CO<sub>2</sub>, reforzando la competitividad y promoviendo una mayor seguridad energética. Dicha transición contribuiría “a estimular la innovación tecnológica y la creación de empleo en el sector de las tecnologías verdes, así como a mantener el comercio en la UE, proporcionando a los consumidores productos más sostenibles” (Pérez de las Heras, 2016, p. 788). Para la puesta en marcha de esta iniciativa la UE debía desarrollar diferentes actuaciones a favor del crecimiento sostenible y la lucha contra el cambio climático, como las siguientes: uso de instrumentos basados en el mercado (el comercio de emisiones, la revisión de la fiscalidad de la energía, el fomento de una contratación pública verde); modernizar el sector del transporte y reducir sus emisiones; promover las fuentes de energía renovables y eliminar los obstáculos a un mercado único de la energía renovable; mejorar las redes transeuropeas de energía; prever los cambios estructurales y tecnológicos necesarios para que en 2050 la UE se haya transformado en una economía con bajas emisiones de carbono, uso eficaz de los recursos y adaptada al cambio climático. Por su parte, los Estados miembros debían, entre otras medidas, eliminar las subvenciones que producen un deterioro medioambiental; recurrir a instrumentos de mercado para reducir el consumo de energía y recursos (impuestos, subvenciones y contratación pública); invertir en la eficacia energética de los edificios públicos y en un reciclaje más eficaz.

La Estrategia Europa 2020 recogía una segunda iniciativa en este ámbito, denominada “Una política industrial para la era de la mundialización”, pensada para que la industria y las PYME, duramente afectadas por la crisis económica, pudiesen ajustar sus procesos de producción a una economía con pocas emisiones de carbono y aprovechar las oportunidades de la mundialización y de la economía verde. Para ello, la UE debía promover tecnologías y métodos de producción que reduzcan el uso de recursos naturales, así como adoptar la normativa para un uso más eficaz de los recursos y un reciclado más efectivo. Por su parte, los Estados miembros debían colaborar con los diferentes agentes económicos para situar la industria europea en una posición que desemboque en un desarrollo sostenible general.

## 2.2. La sostenibilidad como vía para superar la crisis

La adopción de propuestas y planes para hacer efectiva la Estrategia Europa 2020 evidenció la mayor consideración de los objetivos de la política de medio ambiente por parte de las demás políticas europeas, acercando el logro del desarrollo sostenible. Una de las relaciones más estrechas tuvo lugar con la energía, tal y como demostró la estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura<sup>28</sup>. La relevancia de esta propuesta es tal que "el objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 en materia de energía se sustenta" en la misma (Fernández de Gatta, 2011, p. 69). 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, para lo que se precisaba, entre otras medidas, mejorar la sostenibilidad de los transportes y establecer exigencias de diseño ecológico para los productos de alto consumo de energía; desarrollo de nuevas tecnologías innovadoras de alto rendimiento y baja intensidad de carbono, para lo que se preveía la puesta en marcha de proyectos como la producción sostenible de biocarburantes a gran escala; 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 2050<sup>29</sup>, un planteamiento "extraordinariamente ambicioso (que) presenta un panorama de cambio radical de las estructuras de producción en Europa" (Sanz, 2011, p. 3): 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<sup>30</sup>.

En un ámbito más amplio, resulta necesario mencionar la estrategia sobre la biodiversidad<sup>31</sup>. El objetivo principal consistía en detener en 2020 la pérdi-

---

<sup>28</sup> Comisión Europea, comunicación de 10 de noviembre de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.

<sup>29</sup> Comisión Europea, Comunicación de 15 de diciembre de 2011, *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*, COM (2011) 885 final.

<sup>30</sup> Así mismo, se actualizó la normativa para lograr la eficiencia energética por medio de la reducción del consumo final de energía, principalmente, en el sector público, en la industria, en los edificios, así como en la actividad de los proveedores de energía y por parte de los propios consumidores. Comisión Europea, comunicación de 8 de marzo de 2011, *Plan de Eficiencia Energética*, COM (2011) 109 final. Entre los actos legislativos derivados destaca la 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.

<sup>31</sup> Comisión Europea, comunicación de 3 de mayo de 2011, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural*, COM (2011)



da de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas de la UE. Al margen de su valor intrínseco, la biodiversidad y los servicios que proporciona poseen un importante valor económico que pocas veces detectan los mercados, de manera que la pérdida de biodiversidad resulta globalmente onerosa para la sociedad, y en especial para los agentes económicos que se mueven en sectores que dependen directamente de los servicios ecosistémicos. La propuesta pretendía hacer ver a las empresas la necesidad de evaluar su dependencia de la biodiversidad e incorporar a sus estrategias de negocio objetivos de uso sostenible de los recursos naturales.

En un contexto de actuación global a favor del desarrollo sostenible, la UE abogó por realizar una rápida transición a escala mundial hacia una economía ecológica, que genere crecimiento, cree empleo y erradique la pobreza, conservando el activo de recursos naturales vitales e invirtiendo en él<sup>32</sup>. La transición a una economía ecológica precisaba adoptar normas en tres dimensiones políticas interrelacionadas. En primer lugar, la necesidad de invertir en la gestión sostenible de los recursos y el capital natural vitales, entre los que se incluyen el agua, la energía, los bosques, los recursos marinos y la agricultura. En segundo lugar, el establecimiento de las condiciones de mercado y normativas adecuadas para promover los objetivos medioambientales y asegurar un marco equitativo para las empresas, proporcionando una base sólida para las inversiones y la innovación ecológica a través de nuevas tecnologías y nuevos métodos de trabajo. En tercer lugar, mejorar la gobernanza internacional de desarrollo sostenible y favorecer la participación del sector privado (agentes no estatales y empresas) en la actividad económica y la innovación respetuosas con el medio ambiente.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la propia estrategia Europa 2020 era un instrumento para facilitar la superación de la crisis económica internacional iniciada en 2008 y que había generado graves consecuencias en varios países de la eurozona a partir de 2010, se consideró que la aplicación de los planes europeos ya aprobados en materia medioambiental podría traer positivos efectos que facilitarían la superación de la crisis, así como seguir elaborando planes y propuestas que apostasen por el desarrollo sostenible. Se trataba de reorientar la economía mundial hacia una trayectoria compatible con el crecimiento sostenible, estructurando las inversiones necesarias a realizar por medio de lo que se dio en llamar un *new deal* verde mundial (Baechler, 2012, p. 81).

A este respecto, resultó de máximo interés la propuesta de la Comisión en aras de una correcta aplicación de la normativa ambiental al objeto de

---

244 final. Aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 23 junio de 2011 (Documento 11978/11).

<sup>32</sup> Comisión Europea, comunicación de 20 de junio de 2011, *Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza*, COM (2011) 363 final. Aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 11 de octubre de 2011 (Documento 15388/11).

sacar el mayor provecho de ello<sup>33</sup>. El documento pretendía promover una aplicación adecuada de la legislación medioambiental, lo que evitaría consecuencias negativas y perjuicios a la salud humana y al medio ambiente, inseguridad jurídica para la industria y ruptura de las condiciones de igualdad en el mercado único. Se subrayó que los costes de reparación a largo plazo pueden ser muy superiores a los costes de prevención, lo que constituye una medida de ahorro que, además, facilitaba liberar fondos para otros sectores importantes<sup>34</sup>.

En la complicada situación de crisis, la Estrategia Europa 2020 pretendía servir de impulso a la creación de empleos en la economía verde. Los sectores que la integran, tanto los tradicionalmente asociados con un contenido ambiental (energías renovables o reciclaje) como los que representan yacimientos emergentes de empleo verde (movilidad sostenible y actividades con potencial de reconversión en actividades sostenibles, como la producción de cemento, acero o papel), habían presentado unos buenos resultados en los años previos a la crisis, pero el impacto de la misma y de las medidas de austeridad adoptadas para hacerle frente podían reducir considerablemente las opciones de esta tendencia de crecimiento<sup>35</sup>. La gravedad de la crisis obligaba a priorizar este tipo de sectores, por cuanto que ayudan a generar un tejido productivo sostenible con alta generación de empleo, permitiendo aumentar la competitividad, avanzar en la creación de empleo de calidad y reducir el impacto ambiental de la economía.

La Estrategia Europa 2020 estableció un necesario nexo entre los objetivos de crecimiento sostenible y crecimiento inteligente, referido este último al desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación. Partiendo del mismo, y subrayando la relación entre ambos objetivos, desde

---

<sup>33</sup> Comisión Europea, comunicación de 7 de marzo de 2012, *Sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta*, COM (2012) 95 final.

<sup>34</sup> Entre otros datos, la Comisión estimó en su comunicación que el coste de la no aplicación de la legislación medioambiental europea, considerando tanto el impacto ambiental como las repercusiones para la salud humana, estaba entonces en torno a 50.000 millones de € al año. También tomaba en consideración el peso de la industria medioambiental, cuyo volumen de negocios en la UE superaba ya los 300.000 millones de €. La incertidumbre en cuanto a las posibilidades, modalidades y calendarios de aplicación de la legislación correspondiente puede tener grandes costes en términos de oportunidades desaprovechadas. En el concreto sector de los residuos, se estimaba que la aplicación íntegra de la legislación europea generaba 400.000 puestos de trabajo y un ahorro en costes netos de 72.000 millones de € al año.

<sup>35</sup> Diferentes entidades que analizaron las oportunidades que ofrecían los sectores de carácter ambiental para aumentar las tasas de empleo en el contexto de crisis económica (OIT y Fundación Biodiversidad, 2010; CEDEFOP e International Labor Office, 2012) destacaban que el empleo en los sectores vinculados al medio ambiente en la UE mantuvo una tendencia positiva durante la recesión en comparación con otros sectores, pasando de 2,4 millones de empleos en 2000 a 3 millones en 2008 y 3,4 millones en 2012.

la UE se propuso poner la innovación al servicio del desarrollo sostenible<sup>36</sup>, idea que posibilitó un nuevo instrumento para encontrar el camino para salir de la crisis. En el contexto general consistente en preparar a la UE para hacer frente al crecimiento de la población mundial, al rápido agotamiento de los recursos, al aumento de la presión sobre el medio ambiente y al cambio climático, la conocida como Estrategia de Bioeconomía pretendía cambiar radicalmente la manera que tiene Europa de producir, consumir, transformar, almacenar, reciclar y eliminar los recursos biológicos. Avanzar en la investigación sobre bioeconomía permitiría a Europa mejorar la gestión de sus recursos biológicos renovables y abrir mercados nuevos y diversificados de alimentos y bioproductos. Como consecuencia, se podía fortalecer el crecimiento económico mediante la creación de puestos de trabajo, reducir la dependencia de los combustibles fósiles y mejorar la sostenibilidad económica y medioambiental de la producción primaria y de las industrias de transformación.

### **2.3. El séptimo PMA y el marco clima y energía para 2030**

La Estrategia Europa 2020 tuvo una influencia notoria en el séptimo PMA, más aún tras constatar la Comisión que, a pesar de notables avances en determinados ámbitos, el sexto PMA podía llegar a no desarrollar todas las medidas previstas<sup>37</sup>. En noviembre de 2013 la UE aprobaba el séptimo PMA<sup>38</sup>. Por medio del mismo, se asumió la constatación de que ya no es posible seguir tratando al medio ambiente como algo ajeno a la economía, de modo que esta debe ser transformada para obtener más valor con menos recursos y cambiar los modelos de consumo. Para ello, el programa “establece una estrategia medioambiental a largo plazo, lo suficientemente adaptable y flexible para dar respuesta a los múltiples retos (...) fijando el rumbo hacia una economía verde y competitiva que salvaguardará los recursos naturales y la salud de las generaciones presentes y futuras” (Comisión Europea, 2013, p. 15). El programa pretendía reforzar el impulso de actuaciones integradas en diferentes

---

<sup>36</sup> Comisión Europea, comunicación de 13 de febrero de 2012, *La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa*, COM(2012) 60 final.

<sup>37</sup> Comisión Europea, comunicación de 31 de agosto de 2011, *VI Programa de Medio Ambiente – Evaluación Final*, COM (2011), 531 final. La Comisión constató que a pesar del notable aumento de la protección de los ecosistemas europeos, no se había logrado detener completamente la pérdida de biodiversidad; el volumen de residuos generados en la UE, se había estabilizado pero no reducido; aunque se había logrado cumplir con el compromiso definido en el Protocolo de Kioto, sectores como el transporte habían aumentado sus emisiones contaminantes.

<sup>38</sup> Decisión 1386/2013/UE del PE y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, DOUE L 354, de 28 de diciembre de 2013.

políticas y sectores, apostando “claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono (...) y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía, energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc.” (Fernández de Gatta, 2013, p. 93), tal y como cabe apreciar en los nueve objetivos prioritarios que estableció.

Los tres primeros constituyen los ámbitos temáticos del programa. El primero consiste en proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE, lo que supone reforzar la defensa de la biodiversidad, así como actuar en lo que se refiere a la protección del suelo y de los recursos forestales. El segundo, la transformación de la UE en una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos, requiere ante todo la aplicación de las medidas para alcanzar los objetivos en materia de clima y energía, así como transformar los residuos en recursos, apostando por la economía circular. El tercero consiste en la protección de la salud de los ciudadanos de la UE, para lo que se impulsa la reducción de la contaminación atmosférica y acústica. Los objetivos prioritarios cuarto a séptimo constituyen el marco instrumental para realizar los objetivos temáticos: maximizar los beneficios de la legislación medioambiental europea; mejorar la base de conocimientos e información de la política de medio ambiente; asegurar inversiones en materia de clima y medio ambiente; y reforzar la integración de las cuestiones medioambientales en otras áreas, como las políticas agrícola, pesquera, de transporte y, especialmente, de energía. Finalmente, los dos últimos son objetivos que tratan de responder a desafíos locales, regionales y mundiales: aumentar la sostenibilidad de las ciudades e impulsar iniciativas globales para hacer frente a los desafíos medioambientales y climáticos a escala mundial.

Iniciada la superación de la crisis en 2014, la Comisión analizó el grado de cumplimiento de la Estrategia 2020<sup>39</sup>. El balance tomaba en consideración las consecuencias de la crisis aún patentes, como las incertidumbres sobre las finanzas públicas y privadas o el todavía elevado nivel de desempleo y pobreza. Al mismo tiempo, subrayaba que algunos de los retos que debía abordar la estrategia continuarían por largo plazo, como el envejecimiento de la población, las desigualdades en el reparto de la riqueza, el débil crecimiento de la productividad y el uso ineficiente de los recursos. La UE estaba en vías de cumplir los objetivos fijados en materia de educación, clima y energía, pero no los relativos al empleo, I+D y reducción de la pobreza. En definitiva, la Comisión “subrayó las luces y las sombras de la Estrategia (de Lisboa), destacando el cumplimiento de los objetivos en materia de clima y energía” (Fernández de Gatta, 2015, p. 100).

Precisamente, poco antes, en enero de 2014 la Comisión había presentado los logros parciales del objetivo 20/20/20, cuyo cumplimiento se encontraba muy bien encaminado, en el seno de una propuesta para un nuevo marco

---

<sup>39</sup> Comisión Europea, comunicación de 5 de marzo de 2014, *Balance de la Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2014) 130 final.

para las políticas de clima y energía de cara a 2030<sup>40</sup>. La Comisión entendía que el avance en el cumplimiento del objetivo establecido en la Estrategia Europa 2020 podía verse reforzado mediante la determinación de objetivos específicos a lograr en 2030 en este ámbito. En octubre el Consejo Europeo aprobó el Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030<sup>41</sup>, por el que se establecían nuevos objetivos en materia de clima y energía, si bien con la adopción de los actos que conforman el *Paquete energía limpia* los objetivos fueron ampliados<sup>42</sup>. De esta manera, el objetivo de reducción de las emisiones de GEI se fijó en un mínimo del 40 % con respecto a 1990, tal y como había propuesto la Comisión; la Directiva sobre energías renovables aumentó al 32 % la cuota de energía procedente de fuentes renovables a alcanzar en el consumo final bruto de energía de la UE (por encima del 27 % propuesto por la Comisión); y la Directiva de eficiencia energética determinó que el aumento de la eficiencia energética fuese de un mínimo del 32,5 % (también por encima del 27 % propuesto por la Comisión), evidenciando que “el ahorro desempeña un papel fundamental en la transición hacia un sistema energético más seguro y sostenible” (Rabanal, 2018, p. 72). La transición hacia un sistema energético limpio y sostenible es esencial para el logro del desarrollo sostenible y este paquete establecía el marco regulatorio para realizar dicha transición de manera exitosa (Ristori, 2019, p. 32).

Poco después, en marzo de 2015, la UE profundizaba en esta materia al lanzar la estrategia para la Unión de la Energía<sup>43</sup>. El objetivo de la misma, “centrada en una política climática ambiciosa, es ofrecer (...) una energía se-

---

<sup>40</sup> Comisión Europea, Comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

<sup>41</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14.

<sup>42</sup> El paquete había sido presentado por la Comisión Europea, comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final. Los actos fueron adoptados por el PE y el Consejo entre mayo de 2018 y junio de 2019: el 30 de mayo de 2018, la Directiva (UE) 2018/844 relativa a la eficiencia energética de los edificios (*DOUE* L 156, de 19 de junio de 2018); el 11 de diciembre de 2018, el Reglamento (UE) 2018/1998 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, la Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables, y la Directiva (UE) 2018/2002 relativa a la eficiencia energética (los tres, *DOUE* L 328, de 21 de diciembre de 2018); el 5 de junio de 2019, el Reglamento (UE) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad, la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la UE para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (los cuatro, *DOUE* L 328, de 14 de junio de 2019).

<sup>43</sup> Comisión Europea, Comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM(2015) 80 final. El Consejo Europeo adoptó el compromiso correspondiente en marzo. Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2015 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 11/15.

gura, 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. Como se ve, la UE apostaba definitivamente por el recurso 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.

Tan relevante para el logro de la sostenibilidad y consecuencia directa de los objetivos establecidos en el séptimo PMA va a ser un segundo paquete legislativo, derivado del plan de acción europeo para poner en marcha un modelo económico circular<sup>44</sup>. Se trataba de continuar el desarrollo de la iniciativa “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, prevista en la Estrategia Europa 2020, y fortalecer la tendencia mostrada en el periodo 2002-2014 de menor consumo de materiales a la par que se incrementaba la productividad, tendencia que “evidencia la disociación paulatina del consumo de recursos del crecimiento económico”, demostrando “que pautas más sostenibles en el uso de recursos empiezan a implantarse progresivamente en la UE” (Pérez de las Heras, 2016, pp. 815 y 816). Las previsiones contenidas en el plan y el paquete legislativo correspondiente “incluyeron acciones con perspectiva a largo plazo, dirigidas a abordar todas las fases del ciclo de vida de un producto, desde la producción, pasando por el consumo, la gestión de los residuos y el mercado de materias primas secundarias” (García, 2018, p. 313). De este modo, los objetivos consisten en promover la reparabilidad, durabilidad, reciclabilidad y eficiencia energética de los productos; reducir el desperdicio de alimentos y los desechos marinos; luchar contra la obsolescencia programada; reutilización del agua; impulsar la reciclabilidad y la biodegradabilidad de los plásticos<sup>45</sup>.

En noviembre de 2016 la Comisión hizo público la propuesta para que la UE y los Estados miembros aplicasen la Agenda 2030 y los objetivos de desa-

---

<sup>44</sup> Comisión Europea, comunicación de 2 de diciembre de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final.

<sup>45</sup> Los actos legislativos que componen el paquete fueron adoptados por el PE y el Consejo entre mayo de 2018 y junio de 2019: el 30 de mayo de 2018, la Directiva (UE) 2018/851 sobre residuos, la Directiva (UE) 2018/850 relativa al vertido de residuos, la Directiva (UE) 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases y la Directiva (UE) 2018/849 relativa a los vehículos al final de su vida útil, a las pilas y a sus residuos, y a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (las cuatro, *DOUE* L 150, de 14 de junio de 2018); el 5 de junio de 2019, la Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (*DOUE* L 155, de 12 de junio de 2019); y el 6 de junio de 2019, el Reglamento (UE) 2009/1009 sobre la puesta en el mercado de productos fertilizantes (*DOUE* L 170, de 25 de junio de 2019).

rollo sostenible (ODS) adoptados por Naciones Unidas en 2015<sup>46</sup>. En consonancia con lo ya previsto como objetivo del proceso de integración europea, la acción principal consistiría en integrar los ODS en las políticas e iniciativas de la UE, con el desarrollo sostenible como principio fundamental en todas las políticas, teniendo presentes las preocupaciones sociales, económicas y medioambientales. Además de elaborar informes periódicos sobre los avances, la Comisión se comprometió a realizar un trabajo de reflexión sobre una perspectiva a largo plazo posterior a 2020<sup>47</sup>.

### 3. EL PACTO VERDE EUROPEO

#### 3.1. Visión general

Una vez en marcha los paquetes legislativos referidos en el epígrafe anterior, la Comisión hizo pública a finales de 2018 su propuesta para desarrollar la transición a la energía limpia y para que las emisiones de GEI desaparezcan en Europa en 2050<sup>48</sup>, que se plasma en el objetivo de reducción de las emisiones entre el 80 % y el 100 %. La pretensión de abandonar los combustibles fósiles en 2050 permitirá a la UE lograr la neutralidad climática, al tiempo que reforzará de cara al futuro la práctica europea de incorporar el objetivo de desarrollo sostenible a todas las políticas europeas. Prácticamente al final de su vigencia, la Estrategia Europa 2020 recibía un notable impulso para completar una transición hacia un planeta limpio, que “sea socialmente justa y refuerce la competitividad de la economía (...) garantizando empleos de alta calidad y un crecimiento sostenible en Europa, permitiendo simultáneamente ayudar a resolver otros retos medioambientales, como la calidad del aire o la pérdida de biodiversidad”<sup>49</sup>.

Poco después y cumpliendo con lo prometido, la Comisión presentaba en enero de 2019 el resultado de la reflexión realizada en torno a la sostenibili-

---

<sup>46</sup> Comisión Europea, comunicación de 22 de noviembre de 2016, *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible – Acción europea para la sostenibilidad*, COM (2016) 739 final. La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* había sido adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, Resolución A/RES/70/1.

<sup>47</sup> El Consejo asumió la propuesta y reiteró el compromiso de la UE en lograr, de un modo equilibrado e integrado, un desarrollo sostenible en las tres dimensiones que lo componen (económica, social y medioambiental). Consejo de la Unión Europea, *A sustainable European future: The EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development*, doc. 10370/17, 20 de junio de 2017.

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> Comisión Europea, comunicado de prensa de 28 de noviembre de 2018, *La Comisión aboga por una Europa climáticamente neutra de aquí a 2050*, IP/18/6543.

dad de la UE para 2030<sup>50</sup>, con el fin de impulsar “un debate sobre el futuro de la visión del desarrollo sostenible de la UE y la orientación de las políticas sectoriales después de 2020”. El documento recordaba que los retos mundiales de la sostenibilidad seguían presentes, también en Europa, pero reconocía los avances realizados en la UE y los subrayaba como camino a seguir, destacando la constatación de que el crecimiento económico y la transición hacia niveles reducidos de carbono son compatibles, así como que los sectores medioambientales crecen más deprisa que la economía general, aportando empleo y valor añadido. Para completar la transición hacia la sostenibilidad, la Comisión estableció los siguientes fundamentos: el paso de la economía lineal a la economía circular, reduciendo la presión sobre la naturaleza y el clima; modernizar el sector agroalimentario haciéndolo más sostenible; transición hacia la energía limpia y eficiente (tanto en su producción, como en su almacenamiento y en su consumo); un proceso hacia la sostenibilidad que sea inclusivo y contribuya a la cohesión social. Este documento y la propuesta de neutralidad climática para 2050 fueron las bases sobre las que se estructuró el plan global que sustituiría a la Estrategia Europa 2020.

La actual Comisión presidida por Ursula Von Der Leyen inició su mandato manifestando que el desafío más apremiante para la UE es mantener el planeta saludable, por lo que entre sus objetivos principales se encuentran promover las propuestas legislativas al objeto de lograr la neutralidad climática europea en 2050 y poner en marcha una nueva estrategia de crecimiento para la UE basada en la sostenibilidad<sup>51</sup>. Dicha estrategia, que adoptó el nombre de Pacto Verde Europeo (PVE) fue presentada por la Comisión en diciembre de 2019<sup>52</sup>. El Consejo Europeo hizo suyo el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra para 2050, instando al Consejo y a la Comisión a poner en marcha los trabajos y las medidas legislativas necesarias para su logro<sup>53</sup>.

No obstante, cabe afirmar que aunque inicialmente prevista como la estrategia para lograr la citada neutralidad climática, el PVE es un nuevo plan global para el desarrollo de la UE, “una estrategia integral y de largo plazo con una vocación de transformación de la economía y de las sociedades europeas para asegurar la neutralidad climática en 2050” (Sanahuja, 2020, p. 72). A este respecto, el proceso de implementación del PVE “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” (Pérez de las Heras, 2020, p. 127). En efecto, el PVE es una hoja de ruta para hacer

---

<sup>50</sup> Comisión Europea, documento de 30 de enero de 2019, *Documento de Reflexión para una Europa sostenible de aquí a 2030*, COM (2019) 22.

<sup>51</sup> Comisión Europea, comunicado de prensa del 10 de septiembre de 2019, *La Comisión Von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, IP/19/5542.

<sup>52</sup> Comisión Europea, comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo* COM (2019) 640 final.

<sup>53</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2019 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 29/19.



que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia 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. Por ello, no es de extrañar que haya sido considerado “el proyecto de política medioambiental más ambicioso de la historia europea” (Fernández de Gatta, 2020a, p. 81). Además, es necesario resaltar la capacidad demostrada por todos los Estados miembros para ponerse de acuerdo en su voluntad de alcanzar los objetivos recogidos en el PVE, lo que “evidencia que la transición verde ha pasado de ser una cuestión controvertida a una de las principales prioridades políticas de la UE” (Abdullah, 2021, p. 86).

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” (Sanahuja, 2020, p. 78). 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. Siendo un elemento novedoso que puede impulsar notoriamente la transformación de la economía de la UE hacia un futuro sostenible, el PVE insiste en dos ideas fundamentales presentes hace décadas en el proceso de integración europea: por un lado, junto a la configuración de políticas profundamente transformadoras sigue siendo indispensable la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE; por otro, “además de las nuevas acciones de la UE, se considera que los estados miembros deben garantizar que la legislación y las políticas pertinentes para el despliegue del PVE se hagan cumplir y se apliquen de manera efectiva” (Fernández de Gatta, 2020b, p. 45).

Como se ha dicho, la configuración del PVE partía del documento de reflexión de la Comisión al que nos hemos referido al comienzo de este apartado, y ello se aprecia en los fundamentos para su desarrollo y los ámbitos concretos en los que es necesario actuar. 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. 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 red Natura 2000 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 nue-

va 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” (Lasheras, 2021, p. 111), 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 reconstrucción económica de los países de la UE” (Martín, 2020, p. 316). En este sentido, se refuerza la idea del PVE como estrategia integral que promueve un cambio de modelo, puesto que “alineando 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” (Villavencio, 2020, p. 19). Es cierto que la implementación del PVE “dependerá en parte del comportamiento del PIB, de las tasas de desempleo y los niveles de déficit y deuda de los Estados miembros”, pero la apuesta por su desarrollo brinda “la oportunidad de sentar las bases para la transformación del modelo de desarrollo de la UE” (Lázaro et al., 2020, p. 171). Es más, la relevancia del PVE, de las herramientas financieras para su ejecución y de los elementos que lo desarrollan y ponen en marcha que a continuación presentaremos, hacen que sean considerados “elementos de relanzamiento del proyecto europeo” (Sanahuja, 2022, p. 1).

### **3.2. Más sostenibilidad para superar la nueva crisis**

A lo largo de 2020 la Comisión fue haciendo público diferentes propuestas para desarrollar y poner en marcha el contenido del PVE. En primer lugar, la Ley del Clima Europea<sup>54</sup>, es decir, el acto legislativo fundamental para garantizar la neutralidad climática para 2050. Se presenta como 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” (Martín, 2020, p. 307). La Comisión destacó que la UE ya ha comenzado a transformar la economía para lograr este objetivo, recordando nuevamente que ello ha traído beneficios económicos: mientras que las emisiones de GEI cayeron un 23 % entre 1990 y 2018, el PIB aumentó un 61 %. Sin embargo, la institución reconocía que es necesario realizar ajustes e identificar mayores compromisos si se quiere lograr la neutralidad climática, por lo que propuso

---

<sup>54</sup> 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.

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 %.

Pocos días después la Comisión propuso un nuevo modelo de industria para Europa 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<sup>55</sup>. El objetivo es brindar apoyo a las industrias para que avancen en el proceso de transición hacia la neutralidad climática, fomentando las alianzas industriales en sectores clave para la transición energética. Estrechamente unida a esta propuesta y prácticamente al mismo tiempo, se presentó el nuevo plan para la economía circular<sup>56</sup>, 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.

Con el fin de encaminar a Europa hacia la recuperación ecológica, la Comisión presentó la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030<sup>57</sup>. Por un lado, nace vinculada a la acción climática, pues la pérdida de biodiversidad agrava la crisis climática, mientras que su protección y recuperación ayuda a la mitigación de los efectos del cambio climático. Por ello se impulsa la recuperación de los bosques, los suelos y los humedales, y se pretenden limitar las actividades humanas no sostenibles que provocan la desaparición de multitud de especies animales y vegetales. Por otro, en el contexto de pandemia, frenar la destrucción de la naturaleza y promover su recuperación, ayudará a evitar el riesgo de aparición y propagación de enfermedades infecciosas. Vinculada a esta estrategia se encuentra la conocida como estrategia “de la granja a la mesa”<sup>58</sup>, con el fin de aumentar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, lo que aportará beneficios ambientales, sanitarios y sociales, ofrecerá ventajas económicas y garantizará que la recuperación de la crisis sitúe a la UE en una senda sostenible. Además, la estrategia de biodiversidad se vio reforzada posteriormente con la nueva estrategia forestal<sup>59</sup>, que promueve la conservación y restauración de los bosques, tanto para proteger la biodiversidad como para apoyar la lucha contra el cambio climático (absorción

---

<sup>55</sup> Comisión Europea, comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.

<sup>56</sup> Comisión Europea, comunicación de 11 de marzo de 2020, *Nuevo plan de acción para la economía circular*, COM (2020) 98 final.

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia “De la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final.

<sup>59</sup> 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.

y almacenamiento de CO<sub>2</sub>) e impulsar la recuperación económica (fomento de la bioeconomía circular).

Entre las propuestas iniciales para el desarrollo del PVE debe mencionarse la Estrategia para la Integración del Sistema Energético<sup>60</sup>. 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. Todo ello, además, facilitará asegurar el abastecimiento energético y reducir la dependencia exterior, más aún teniendo presente el actual contexto de conflicto en Ucrania<sup>61</sup>.

La ejecución de todo lo previsto en el PVE requiere de grandes inversiones, que la Comisión enumeró en un documento poco después de la presentación del mismo, en el que incluía los instrumentos financieros disponibles para poner en marcha la hoja de ruta prevista<sup>62</sup>. Se trata de “un volumen de inversión anual cuantioso, pero asumible con los instrumentos adecuados” (Sanahuja, 2020, p. 83). Junto a las inversiones públicas nacionales, la principal herramienta financiera prevista seguía siendo el presupuesto de la UE, en el marco financiero plurianual 2021-2027. Sin embargo, al generalizarse la pandemia y la crisis económica derivada de la misma, se vio la necesidad de adoptar alguna herramienta adicional. De este modo, 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 de coronavirus, denominado *Next Generation EU* y

---

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> La UE ha respondido a la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022 adoptando duras sanciones contra este país, si bien el gas ha quedado inicialmente al margen del embargo, precisamente, para evitar represalias energéticas por parte de Rusia. El rápido abandono del carbón en toda la UE y la voluntad de cerrar paulatinamente las centrales nucleares por parte de varios países significaron una mayor apuesta por el gas natural como energía de transición, gas que se importa en un 40 % desde Rusia. “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” (Otero-Iglesias y Steinberg, 2022, p.1). Rusia “es conectora del poder que le otorga la llave energética y por eso hace uso de ella a pesar de las declaraciones conjuntas con las instituciones comunitarias de no utilizar la energía como arma” (Rabanal, 2018, p. 76). La situación evidencia la dependencia externa de la UE respecto de los combustibles fósiles y refuerza la necesidad de acelerar su sustitución por fuentes de energía renovables y sostenibles.

<sup>62</sup> Comisión Europea, comunicación de 14 de enero de 2020, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible – Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo* COM (2020) 21 final.

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 euros<sup>63</sup>. Se trata de dos herramientas que se encuentran “integradas como parte de una estrategia que apunta a promover a la vez el relanzamiento y el desarrollo sostenible de Europa” (Chiodi, 2020, p. 98), conformando un instrumento para impulsar la recuperación tras la pandemia que “constituye el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la UE” (Bilbao, 2021, p. 23) y “que se distancia de la ortodoxia fiscal y financiera vigente desde la crisis de 2008” (Sanahuja, 2022, p. 4).

La Comisión especificó que, siendo el PVE la estrategia de crecimiento de Europa, *Next Generation EU* debe ser el motor para impulsarlo, insistiendo en que las inversiones públicas no deben causar daño al medio ambiente (finanzas sostenibles) y han de promover una economía más circular para aprovechar su potencial de crecimiento del empleo<sup>64</sup>. 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<sup>65</sup>: 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 sostenible; 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.

### 3.3. Ley del Clima, octavo PMA y paquete Objetivo 55

A finales de 2020 el Consejo Europeo hizo suya la propuesta de la Comisión sobre la Ley Europea del Clima 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 2050<sup>66</sup>. 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

---

<sup>63</sup> Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 17 a 21 de julio de 2020 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 10/20.

<sup>64</sup> Comisión Europea, comunicación de 27 de mayo de 2020, *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*, COM (2020) 456 final, p. 8.

<sup>65</sup> Comisión Europea, comunicación de 27 de septiembre de 2020, *Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021*, COM (2020) 575.

<sup>66</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 22/20.

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. De nuevo se aprecia 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 climática<sup>67</sup>, 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.

Sin dejar la acción climática, conviene mencionar la Estrategia de adaptación al cambio climático<sup>68</sup>, 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” (Giles, 2021). De nuevo, la presencia de la sostenibilidad en todas las propuestas que las interconecta evidenciando 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” (Lázaro *et al.*, 2020, p. 181), e incluso, como ya se ha dicho, con un cambio del modelo económico.

Meses antes la Comisión había presentado su propuesta en torno al octavo PMA<sup>69</sup>, a partir de la que el PE y el Consejo iniciaron en marzo de 2021 las negociaciones para definir el acto que adoptase el programa. El nuevo PMA ha sido recientemente aprobado<sup>70</sup> y asume plenamente la filosofía del PVE de manera que, tal y como expresa en la exposición de motivos, contribuye a

---

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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.

impulsar la recuperación económica de la UE tras la crisis del coronavirus. Ello se aprecia en su completo objetivo, consistente en “acelerar 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”.

El octavo PMA establece seis objetivos prioritarios temáticos, destacando en primer lugar 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. En segundo lugar, el aumento de la capacidad de adaptación y la reducción de vulnerabilidad al cambio climático. El tercer objetivo determina un aceleramiento hacia una economía circular, mediante la evolución hacia un modelo de crecimiento regenerativo que devuelva al planeta más de lo que toma de él, utilizando los recursos de manera eficiente y sostenible. En cuarto lugar, la consecución del objetivo cero en materia de contaminación sin sustancias tóxicas en aire, agua y suelo. El quinto objetivo se centra en la biodiversidad, en su protección, conservación y recuperación, centrándose particularmente en el aire, el agua, el suelo, los bosques, los humedales y los ecosistemas marinos. Finalmente, otro objetivo que abarca necesariamente diferentes ámbitos y políticas como es el fomento de la sostenibilidad ambiental y 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, la movilidad y el sistema alimentario.

Siguiendo lo previsto para el PMA, la Comisión adelantó las propuestas legislativas que debían seguir desarrollando el PVE y completar la transición hacia la neutralidad climática<sup>71</sup>. Conocido como *Objetivo 55*, se trata de un paquete legislativo cuyo objetivo general es la reducción de las emisiones de GEI en el 55 % para 2030 y lograr la citada neutralidad climática en 2050, así como para “hacer realidad el Pacto Verde Europeo”<sup>72</sup>. El paquete contiene “medidas de precios, aumentos en la ambición de los objetivos de energía y clima, revisiones e introducción de regulaciones y un importante paquete de protección social para tratar de contrarrestar el impacto de la transición en la población más vulnerable” (Lázaro, 2021, p. 30). Las medidas previstas por el paquete Objetivo 55 muestran cómo funcionará el PVE y, puesto que este “definirá la política económica del mayor mercado único del mundo, tiene el potencial de establecer nuevas normas a nivel global, dando forma a los contornos de la futura economía cero emisiones” (Tubiana, 2022, p. 52).

---

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> Comisión Europea, comunicado de prensa de 14 de julio de 2021, *Pacto Verde Europeo: la Comisión propone transformar la economía y la sociedad de la UE para alcanzar los objetivos climáticos*, IP/21/3541.

Para ello, por un lado, se recogen 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. Precisamente, el paquete recoge “entre sus medidas más importantes (...) el endurecimiento de las directivas de eficiencia energética y de energías renovables” (Sanahuja, 2022, p. 8), de modo que se amplía del 32 % al 40 % el objetivo de energía procedente de fuentes renovables y se amplía el objetivo general del 32,5 % al 36 % para el consumo de energía final y al 39 % para el consumo de energía primaria. 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).

Por influencia directa de las consecuencias de la situación en Ucrania pero dentro de los fines establecidos en Objetivo 55, la Comisión presentó el plan REPowerEU<sup>73</sup>. La pretensión general del mismo consiste en lograr la independencia energética de Rusia lo antes posible, para lo que el plan 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 del presente año 2022. Los tres elementos principales del plan consisten en actuar de modo urgente sobre los precios de la energía, aumentar las reservas de gas y acelerar la transición energética prevista en el PVE y en el paquete Objetivo 55.

## CONCLUSIONES

Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam trajeron importantes novedades y reformas entre las que destaca la inclusión y consolidación del desarrollo sostenible como objetivo del proceso de integración europea. Como consecuencia de ello, la sostenibilidad pasó a ser tomada en cuenta a la hora de adoptar las decisiones y acciones oportunas para promover el progreso económico y social en la UE. Como se ha podido comprobar, la consideración de la sostenibilidad ha ido adquiriendo mayor profundidad, aumentando progresivamente su relevancia en las estrategias europeas aprobadas para identificar el camino que la UE debía seguir a fin de impulsar su crecimiento.

Lo cierto es que la Estrategia de Lisboa del año 2000 tenía por prioridad convertir a la europea en una sociedad del conocimiento y aumentar así la competitividad, crear más empleo y lograr una mayor cohesión social. Pero también es cierto que aunque pretendía un crecimiento económico sostenible de la UE, la estrategia no contenía una dimensión ambiental que identificase

---

<sup>73</sup> Comisión Europea, comunicación de 8 de marzo de 2022, *REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible*, COM (2022) 108 final.



las pautas para impulsarlo. Es por ello que dicha dimensión fue adoptada por medio de una estrategia de desarrollo sostenible específica, aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001. Esta decisión refleja la importancia otorgada a la sostenibilidad, pero al mismo tiempo su carácter accesorio, al menos formalmente, por cuanto su aprobación se hizo al margen de la estrategia principal, si bien desde las instituciones europeas se subrayó que la estrategia de desarrollo sostenible completaba la Estrategia de Lisboa.

Entre los argumentos que explican que la Estrategia de Lisboa no pudiese ser completada se encuentran los derivados de la crisis mundial que estalló en 2008. Precisamente, para hacer frente a sus consecuencias y, aprendiendo de las lagunas que se apreciaron en aquélla, la Estrategia Europa 2020 incluyó importantes novedades con respecto a la sostenibilidad. El paso adelante dado en 2010 tuvo lugar por el hecho de que esta estrategia determinó tres áreas prioritarias para avanzar en una economía social de mercado como la que se pretendía para Europa. El crecimiento buscado debía basarse en el conocimiento y la innovación para ser inteligente, debía fomentar un alto nivel de empleo y la cohesión social para ser integrador, y debía impulsar una economía hipocarbónica y eficiente con los recursos para ser sostenible. La mayor relevancia de la sostenibilidad se reflejaba en que la misma pasaba a constituir uno de los tres pilares básicos del plan global de crecimiento europeo para la siguiente década.

La tercera estrategia analizada partía como el plan hacia la neutralidad climática europea y abarcaba todos los ámbitos para dirigir el crecimiento hacia dicho fin. Sin embargo, la situación de crisis derivada de la pandemia ha fortalecido el Pacto Verde Europeo en cuanto nueva estrategia global para el crecimiento económico y social, precisamente, como herramienta general para la superación de dicha crisis. Su denominación ya refleja el aumento del grado de importancia de la sostenibilidad, que pasa a ser el fundamento de lo que se considera ya un cambio de sistema, de manera que tanto el progreso económico como el social se promueven en un contexto de transición hacia un modelo verde y circular. De esta manera, la sostenibilidad lo abarca todo, incidiendo en todos los sectores económicos y transformando los retos medioambientales y climáticos en oportunidades para el crecimiento del empleo y el impulso de la integración y la cohesión social.

Como se ha visto a lo largo del trabajo, el desarrollo y puesta en marcha de cada una de las estrategias por medio de diferentes planes sectoriales, programas y propuestas legislativas han ido consolidando esa progresiva mayor relevancia de la sostenibilidad. Con la Estrategia de Lisboa y la Estrategia de Desarrollo Sostenible, así como por medio de la revisión de ambas, se inició una vinculación de las políticas medioambiental y energética y de la acción climática que trascendía dichos ámbitos para impulsar objetivos propios de otros sectores, como la creación de empleo por el impulso de las renovables. Dicha visión se reflejó en las novedades que trajo el Tratado de Lisboa, así como en la Estrategia Europa 2020. La pretensión de lograr una economía competitiva sostenible y más eficaz en el uso de los recursos se puso en

marcha en un contexto de crisis por medio de planes y propuestas específicas que, para superarla, incidían en la apuesta por la economía verde para provechar las oportunidades de negocio, de innovación, de inversión y de creación de empleo. Si el Pacto Verde Europeo ha consolidado la sostenibilidad como fundamento del progreso económico y social de la UE, ello se refleja en las nuevas propuestas adoptadas para su desarrollo y que, de nuevo, pretenden ser herramientas para superar la crisis económica, en este caso, derivada de la pandemia. Todas ellas, en mayor o menor medida, aúnan ya la protección medioambiental, la recuperación económica y el fortalecimiento de la cohesión social aprovechando las oportunidades que, en todos los sectores económicos, ofrece la apuesta por la sostenibilidad y la economía circular, marcando la senda a seguir por la UE en el futuro inmediato.

El comienzo de la recuperación se ha visto afectado por la situación de inestabilidad derivada de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. A la espera de que la diplomacia logre una solución pacífica y, al margen de la ayuda a la necesaria reconstrucción en Ucrania, la UE se verá obligada a redoblar los esfuerzos para la recuperación en un nuevo contexto geopolítico. En todo caso, es indudable que la UE deberá retomar y reforzar la apuesta por la sostenibilidad económica, social y medioambiental, característica propia ya del proceso de integración europea.

## FUENTES CITADAS

### A. Bibliografía

- Abdullah, H. (2021), El Pacto Verde Europeo: integrando la acción climática en la política interior y exterior de la UE, *Anuario Internacional CIDOB 2021*, 86-87.
- Agencia Europea del Medio Ambiente - AEMA (1999), *Medio Ambiente en la UE en el umbral del siglo XXI*, OPOCE.
- Aguilar Fernández, S. (2003), El principio e integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible, *Papers – Revista de Sociología*, 71, 77-97. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v71n0.1151>
- Baechler, L. (2012), Les stratégies de développement durable à la lumière de la crise de 2008, *L'Europe en formation*, 361, 73-86.
- Bilbao Ubillos, J. (2021), El Plan de recuperación para Europa : un hito, una oportunidad para avanzar en la transformación económica y algunos riesgos, en Eurobasque (ed.), *El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi. Aportaciones a la Conferencia*, 23-28.
- Castroviejo, M. (2006), Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea. Una nueva esperanza, *Ambienta*, 57, 6-13.
- CEDEFOP e International Labor Office (2012), *Skills for green jobs. European synthesis report*, Oficina de Publicaciones de la CE.
- Chiodi, F. M. (2020), Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte, *Revista Cultura Económica*, 38 (100), 95-120.
- Comisión Europea (1994), *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Oficina de Publicaciones de la CE.
- (2013), *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*, Oficina de Publicaciones de la UE.

- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2007), Política ambiental de la Unión Europea, en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, CIEMAT, 59-97.
- (2011), Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando al futuro, en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, CIEMAT, 57-76.
- (2013), El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41/42, 71-121.
- (2015), Unión Europea: relevancia ambiental, éxito en emisiones y debate sobre la fractura hidráulica, en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, CIEMAT, 95-139.
- (2020a), El ambicioso Pacto Verde Europeo, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 101, 78-109.
- (2020b), Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión, en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEMAT, 41-86.
- Fonseca, F. (2010), Una respuesta duradera para una crisis global: la iniciativa UE 2020, *ICE – Boletín Económico*, 2989, 23-28.
- García, García, S. (2018), Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea, *Revista de Estudios Europeos*, 71, 309-321.
- Giles Carnero, R. (2021), La nueva Estrategia de la Unión Europea sobre adaptación al cambio climático, *Euskonews & Media*, 761, [www.euskonews.eus](http://www.euskonews.eus)
- Hartmann, D. (2007), Understanding the Lisbon Strategy and policies from a Neoschumpeterian point of view, *Revista Universitaria Europea*, 7, 15-40.
- Hinojo Rojas, M. (2018), La política de medio ambiente en la Unión Europea en perspectiva histórica: de Roma a Niza, *Revista de Estudios Europeos*, 72, 26-73.
- Jiménez Beltrán, D. (2002), La estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo, *ICE – Revista de Economía*, 800, 97-122.
- Lasheras Merino, M. A. (2021), Geopolítica del Pacto Verde: órdago de la UE, *Energía y Geoestrategia 2021*, 111-190.
- Lázaro Touza, L. E. (2021), El Plan de recuperación de Europa: un acto de naturaleza federal. Transición ecológica”, en Eurobasque (ed.), *El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi. Aportaciones a la Conferencia*, 29-38.
- Lázaro Touza, L., Escribano Francés, G. y Crespi de Valldaura, V. (2020), Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia, *ICE Revista de Economía*, 916, 165-183. <https://doi.org/10.32796/ice.2020.916.7101>
- Martín Pascual, E. (2020), El Pacto Verde Europeo: ¿Posible salida verde de la crisis de la Covid-19?, *Revista General de Derecho Europeo*, 51, 305-330.
- Matías Clavero, G. (2005), La Estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía, *ICE – Revista de Economía*, 820, 169-193.
- Moreno, R., Royuela, V. y Yayá, E. (2005), Monitoring the Lisbon Strategy's Targets, *Investigaciones Regionales*, 7, 155-192.
- Naciones Unidas, Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment/un/org/>
- OIT y Fundación Biodiversidad (2010), *Empleos Verdes para un Desarrollo Sostenible*, Sustainlabour.
- Otero-Iglesias, M. y Steinberg, F. (2022), La guerra de Ucrania en el tablero económico, *Comentario Elcano*, 7.
- Pérez de las Heras, B. (2016), La gestión eficiente de recursos en la Unión Europea: alcance e impacto de la normativa europea para una economía más sostenible

- y circular, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 55, 781-817. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.55.01>
- (2020), 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*, 72 (2), 117-141. <http://dx.doi.org/10.17103/redi.72.2.2020.1a.04>
- PNUMA (2011), *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*, Recuperado de [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy)
- Rabanal, N. G. (2018), Seguridad energética en clave de la Unión Europea: el papel de Rusia, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4 (2), 67-80. <http://dx.doi.org/10.18847/1.8.5>
- Ristori, D. (2019), 60 ans de politique énergétique, *Revue du droit de l'Union européenne*, 1, 17-38.
- Robles Carrillo, M. (2005), La reactivación de la Estrategia de Lisboa, *Revista Española de Derecho Europeo*, 16, 497-546.
- Sanahuja, J. A. (2020), El Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global, en Mesa, M. (coord.), *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*, Fundación Cultura de Paz, 69-95.
- (2022), El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica, *Fundación Carolina - Documentos de Trabajo*, 63.
- Sanz Rubiales, I. (2011), Notas sobre la hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, II (1), 1-18.
- Tubiana, L. (2022), El despegue verde europeo: visión y acción, *Política Exterior*, 36 (205), 50-58.
- Villavicencio Calzadilla, P. (2020), La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes, *Revista catalana de Dret Ambiental*, XI (2), 1-27. <https://doi.org/10.17345/rcda2807>
- World Economic Forum (2010), *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe?*, WEF.
- Yábar Sterling, A. (2004), El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días, *Foro – Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva época*, 0, 75-94.
- Ybáñez Rubio, I. (2006), Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE. Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo, *ICE – Revista de Economía*, 829, 165-174.

## B. Legislación

- Resolución 93/C 138/01, de 1 de febrero de 1993, del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993.
- Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, DOCE L 242, de 10 de septiembre de 2002.
- Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, DOUE L 354, de 28 de diciembre de 2013.
- 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.

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.