

Cuadernos Europeos de Deusto

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 42/2010

Dirección, Consejo de Redacción y Consejo Asesor:

Directora: Beatriz Pérez de las Heras (U. Deusto, Bilbao)

Consejo de Redacción: Joana Abrisketa Uriarte (U. Deusto, Bilbao)

M.ª Jesús Cava (U. Deusto, Bilbao)

Cristina Churruca Muguruza (U. Deusto, Bilbao)

Ana Garmendía Gutiérrez (U. Deusto, Bilbao)

Laura Gómez Urquijo (U. Deusto, Bilbao)

Beatriz Iñarritu (U. Deusto, Bilbao)

Santiago Larrazabal Basañez (U. Deusto, Bilbao)

Nicolás Mariscal (U. Deusto, Bilbao)

María Obieta Vilallonga (U. Deusto, San Sebastián)

Francisco Rodríguez Ortiz (U. Deusto, Bilbao)

M.ª Luisa Sánchez Barrueco (U. Deusto, Bilbao)

M.ª Luz Suárez Castiñeira (U. Deusto, Bilbao)

Consejo Asesor: Francisco Aldecoa (U. Complutense, Madrid)

Javier Bilbao (U. País Vasco, Bilbao)

Pablo Antonio Fernández Sánchez (U. Sevilla)

Igor Filibi (U. País Vasco, Bilbao)

Enrique Linde Paniagua (UNED, Madrid)

José Martín y Pérez de Nanclares (U. Salamanca)

Mariola Urrea (U. La Rioja, Logroño)

Administración y suscripciones:

Instituto de Estudios Europeos

Universidad de Deusto - Apartado 1 - E48080 Bilbao

Tfno.: 944 139 102 Fax: 944 139 282 Email: estudios.europeos@deusto.es

Precios de Suscripción:

	2 números año	Número suelto
Zona euro	36 euros (IVA incluido)	21 euros (IVA incluido)
Otras zonas	51 dólares	31,50 dólares

Cuadernos Europeos de Deusto es una revista universitaria, tanto por la mayoría de sus autores y lectores como por su estilo, especializada en el estudio de temas jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos relativos al proceso de integración europea.

Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Dirección General de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.

Indexada en la base de datos ISOC.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91

Revista

Cuadernos Europeos de Deusto

Normas de publicación

1. **Contenido.** La revista *Cuadernos Europeos de Deusto* publica, con carácter semestral (octubre y abril), estudios jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos sobre el proceso de integración europea.
2. **Envío de originales.** Los originales han de ser inéditos, escritos en alguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea o en euskera, en Microsoft Word o formato compatible. Se enviarán en papel al Instituto de Estudios Europeos (a la atención del Director de la Revista) y, también, en soporte electrónico (disquete, CD-ROM o correo electrónico) a la dirección: *estudios.europeos@deusto.es*.
3. **Formato.** En primera página se incluirá el título, nombre del autor, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto. La segunda página recogerá un sumario, dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno y las palabras clave del trabajo (entre 3 y 5 palabras) tanto en castellano como en inglés.
4. **Normas de edición.** Las normas de edición son las habitualmente utilizadas en publicaciones científicas, tal como se recoge en las «Normas básicas para la presentación de trabajos escritos» de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto. Ejemplos:
 - a) Bibliografía
 - MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, 5.ª ed.
 - ROJO SALGADO, A., «La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 35/2006, pp. 119-142.
 - DE WITTE, B., «Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order», en CRAIG, P. P. & DE BURCA, G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, University Press, Oxford, 1999, pp. 177-213.
 - b) Legislación
 - España. Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la Reforma Concursal, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de julio de 2003, n.º 164, p. 26901.
 - Convención de 11 de abril de 1980 de las Naciones Unidas sobre los contratos de compraventa internacional de mercaderías, hecha en Viena. Instrumento de adhesión de España de 17 de julio de 1990, *Boletín Oficial del Estado*, 30 de enero de 1991, n.º 26/1991, p. 3170.
 - Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000, *Diario Oficial de la Unión Europea* n.º L 338, de 23 de diciembre de 2003, p. 1.
 - c) Jurisprudencia
 - Sentencia del Tribunal Constitucional (o STC) 32/1981, de 28 de julio, FJ 5.º.
 - Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de febrero de 1984. Öztürk. Publicaciones del Tribunal Europeo, Serie A, Vol. 73.
 - Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Sexta) de 15 de enero de 2004, As. C-230/01, Intervention Board for Agricultural Produce/Enycloed Farming Partnership. Rec. 2004, p. 175.

5. **Proceso de publicación.** La Dirección de la Revista, con la participación y asesoramiento del Consejo de Redacción decidirá la publicación de los trabajos basándose en un doble dictamen. Los trabajos serán publicados como «Estudios» debiendo tener una extensión entre 7.000 y 15.000 palabras. Los autores de los trabajos podrán realizar la corrección de las pruebas de imprenta, si así lo solicitan, y, si en el plazo de una semana natural no se recibe su corrección, se entenderá que el autor está conforme con la impresión recibida.
6. **Copyright.** Los trabajos inéditos publicados en esta Revista podrán ser reproducidos en otro lugar con la debida referencia a su publicación original en *Cuadernos Europeos de Deusto*.

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 42/2010

Sumario

Presentación: B. Pérez de las Heras	11
Estudios	
L. ATIENZA SERNA, La energía eléctrica y el desarrollo sostenible	15
A. BARREIRA LÓPEZ, El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático	41
J. C. CISCAR, Aspectos económicos de la política climática europea	59
P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, El almacenamiento de dióxido de carbono en los espacios marinos de la Unión Europea	73
J. GARCÍA RABADÁN Y L. C. MIRÓ BAZ, Dilema y reto: por una política comunitaria en energía	101
R. M. GILES CARNERO, La reunión de Copenhague de 2009: Las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima	125
J. I. HORMAECHE, Estrategia energética: el caso de Euskadi	155
Jurisprudencia	
A. YSEBAERT Y M. ^a I. ROFES I PUJOL, Crónica de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	171
Crónica	
B. IÑARRITU, Crónica comunitaria: La actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea	199

Presentación

2009 fue el año internacional del clima. Desde su inicio, continuas e intensas negociaciones se desarrollaron en el marco de Naciones Unidas, con el objetivo de suscribir un acuerdo multilateral en la Cumbre de Copenhague de diciembre. El nuevo marco global contra el cambio climático debía tomar el relevo del Protocolo de Kioto a partir de 2012.

En 1997, en Kioto, los países desarrollados, Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático, sellaron el compromiso de reducir para 2012 sus respectivas emisiones de gases de efecto invernadero en un 5,2%, con respecto a los niveles de 1990. Los Estados miembros de la Unión Europea (UE) decidieron en conjunto ir más allá del mínimo multilateral, comprometiéndose como UE a reducir sus emisiones en un 8%. Desde entonces, y tras el rechazo de EEUU a ratificar el Protocolo de Kioto, la UE ha liderado la lucha mundial contra el cambio climático, promoviendo la acción multilateral, adelantándose en la adopción de medidas y superando incluso los compromisos internacionales.

En esta línea de impulso, un año antes de la Cumbre de Copenhague, la UE dio a conocer un nuevo marco estratégico para la lucha contra el calentamiento global en Europa, el denominado «paquete energía-cambio climático». El conjunto de medidas adoptadas expresa la contribución de la UE a una economía mundial baja en carbono y energéticamente eficiente para el período post-Kioto (2013-2020). Entre las acciones decididas destaca, sin duda, el régimen de comercio de emisiones de CO₂, en aplicación desde 2005 y que, con las modificaciones sustantivas que se introducen, seguirá siendo el pilar fundamental de la estrategia europea contra el cambio climático. Sobre la base de este mecanismo y otras actuaciones complementarias (promoción de energías renovables, captura y almacenamiento geológico de CO₂, uso de biocombustibles, etc.), la UE ha asumido ante la comunidad internacional, como así lo sostuvo también en la Cumbre de Copenhague, el compromiso de reducir sus emisiones en un 20% para 2020 e, incluso, un 30%, si otros países desarrollados también se comprometen a un porcentaje similar.

Sin embargo, bien es sabido que la Cumbre del Clima de diciembre de 2009 se saldó con un acuerdo de mínimos, aparentemente conseguido por la delegación norteamericana encabezada por el propio Presidente Barack Obama. Muy alejado de la insensibilidad y del escepticismo que caracte-

rizó a la anterior Administración norteamericana, el nuevo equipo presidencial consiguió, en las últimas horas de la Cumbre, arrebatar un consenso de las economías emergentes (China, India, Brasil y Sudáfrica) para abordar la amenaza del calentamiento global. Sin embargo, este impulso de liderazgo tuvo el efecto de dejar fuera de la negociación a la UE y sus propuestas de acción multilateral.

A lo largo de estos primeros meses de 2010, la comunidad internacional deberá concretar, entre otros aspectos, los compromisos respectivos de reducción de emisiones, así como las nuevas dotaciones financieras destinadas a los países en vías de desarrollo. La nueva cita será en México, en diciembre de este año, donde habrá que adoptar y sellar jurídicamente los nuevos compromisos que se vayan acordando.

Con la oportunidad que ofrecen estas negociaciones internacionales en curso, la trascendencia del cambio climático como amenaza global y el papel de liderazgo ejercido por la UE, *Cuadernos Europeos de Deusto*, intenta contribuir, con este número monográfico sobre energía y cambio climático, a la reflexión y la comprensión de estas cuestiones, desde el enfoque interdisciplinar y la diversidad profesional que aportan los distintos colaboradores de este ejemplar. A todos ellos, a las autoras de las habituales crónicas de jurisprudencia y de actualidad europea y a la Diputación Foral de Bizkaia, que desde hace años nos brinda su valioso apoyo, nuestro sincero agradecimiento por hacer posible un número más de *Cuadernos Europeos de Deusto*.

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS
*Directora de
Cuadernos Europeos de Deusto*

Estudios

La energía eléctrica y el desarrollo sostenible

Luis Atienza Serna
Presidente de Red Eléctrica de España

Sumario: 1. Antecedentes.—2. La política energética en la UE.—3. El papel de la electricidad en el desarrollo de una política energética sostenible.—4. La situación energética en España.—5. Retos para la integración de las energías renovables en España.—6. Soluciones a los retos anteriores.

Resumen: El fuerte incremento de la demanda energética en los últimos años y sus problemas asociados, como son la volatilidad de los precios, el incremento de la dependencia energética y la aceleración del cambio climático, ha provocado una mayor concienciación sobre la necesidad de establecer políticas energéticas que garanticen la seguridad de suministro y al mismo tiempo contribuyan a un desarrollo sostenible. Estas políticas energéticas se basan fundamentalmente en el ahorro y la eficiencia energética por un lado, y en la integración de energías renovables en el mix energético por otro, con el doble objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de aumentar la independencia energética a través del uso de fuentes de energía primaria autóctonas. En este contexto, la electricidad está llamada a jugar un papel fundamental como principal vector que permite integrar de una forma útil y segura este tipo de energías. Sin embargo, en la actualidad las singulares características técnicas del suministro eléctrico no permiten un escenario «cien por cien renovable», e incluso condicionan la integración de una proporción elevada de este tipo de tecnologías, que puede dar lugar a problemas en la operación del sistema eléctrico si no se adoptan las medidas adecuadas.

Palabras clave: ahorro y eficiencia energética, desarrollo sostenible, electricidad, energías renovables, seguridad de suministro.

Abstract: *The strong increase of the energetic demand in the past years and its associate problems, such as the volatility of the prices, the increment of energetic dependence and the acceleration of climatic change; has provoked a major raise of awareness on the need to establish energetic policies that guarantee the safety of supply and at the same time contribute to a sustainable development. These energetic policies are based fundamentally on the energetic saving and efficiency on one hand, and the integration of renewable energies on the «mix» on the other in order to reach the double objective of reducing the greenhouse gas emissions and increasing the energetic independence by means of using primary native energy sources. In this context, electricity is called to play a fundamental role as the principal vector that allows to integrate this type of energies in a useful and secure way. Nevertheless, in the present, the singular technical characteristics of the electrical supply do*

not allow a «hundred for hundred renewable» scene, and even determine the integration of a high proportion of this type of technologies, that may lead to problems in the operation of the electrical system if the suitable measures are not adopted.

Keywords: *Saving and energetic efficiency, sustainable development, electricity, renewable energies, supply security.*

1. Antecedentes

Desde un punto de vista energético, los primeros años del siglo XXI han estado marcados por un crecimiento económico elevado y sostenido, especialmente en los países emergentes, que ha tenido como consecuencia un fuerte incremento de la demanda energética y la escalada de los precios, ante una oferta que a duras penas podía satisfacer esta demanda.

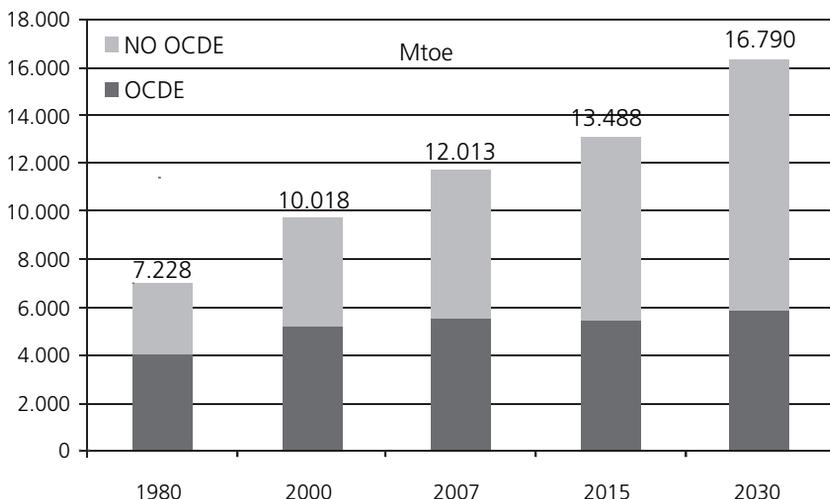
Por otra parte, los conflictos y las incertidumbres geoestratégicas en algunos países productores y en los países de tránsito en el caso del gas¹, no solo han contribuido a la volatilidad de los precios energéticos, sino que han supuesto un riesgo cierto para la seguridad del suministro, en especial en aquellos países con fuerte dependencia energética del exterior.

Este panorama energético se completa con la creciente preocupación por el cambio climático, consecuencia de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) derivados de la actividad económica². De acuerdo con el cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental del Cambio Climático, de Naciones Unidas, publicado en el año 2007, «...la mayor parte del aumento observado del promedio mundial de temperatura desde mediados del siglo XX se debe muy probablemente al aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero de origen humano».

Aunque la crisis económica desatada a partir de 2008 ha supuesto una ruptura en las tendencias anteriores de crecimiento de la demanda energética, de los precios de los combustibles e incluso de las propias emisiones de CO₂, esta situación sólo se puede considerar como un alivio pasajero, con el consiguiente riesgo, si no se toman las medidas oportunas, de volver a la senda anterior en el momento que la economía dé señales de recuperación.

¹ A comienzos de este año un total de 16 países, 11 de ellos europeos —entre ellos Alemania, Italia y Francia—, sufrieron cortes en el suministro de gas debido al conflicto que sobre las tarifas de este combustible mantenían Rusia y Ucrania.

² El protocolo de Kioto, consensuado en 1997 y auspiciado por la ONU para luchar contra el cambio climático, estableció un compromiso a nivel mundial de reducción de todos los gases de efecto invernadero en el período 2008-2012 de un 5,2 por ciento respecto a los niveles de emisiones de 1990 con el objetivo que la temperatura global del planeta no se incrementase en más de 2 °C, lo cual se consideraría explícitamente como un cambio climático.



Fuente: «World Energy Outlook 2009». International Energy Agency.

Gráfico 1

Consumo mundial de energía primaria

Así, según las proyecciones realizadas por la International Energy Agency en 2009, Gráfico 1, el consumo de energía primaria en el mundo en el periodo 2007-2030, si no cambian las políticas actuales, crecerá un 40 por ciento, incluso considerando la recuperación de la senda de altos precios del petróleo y el efecto de la actual crisis financiera internacional.

En este escenario de demanda, las mismas previsiones indican que los combustibles fósiles participarán en un 80 por ciento en la cobertura de las necesidades energéticas mundiales en 2030, destacando el importante papel del carbón, que cubrirá una tercera parte del incremento total de la demanda. Los previsible elevados precios de los hidrocarburos harán más atractivo el uso del carbón en aquellos países en vías de desarrollo y con abundantes reservas de este combustible. Así, en el caso concreto de China, este país será el responsable del 65 por ciento del incremento de su consumo en el horizonte 2030, lo que contribuirá a que el consumo mundial de carbón se incremente en torno al 2 por ciento anual en el periodo.

Una de las consecuencias de este escenario energético continuista previsto por la International Energy Agency en 2009 es que las emisiones de CO₂ pasarán de 28 Gigatoneladas en 2007 a 40 Gigatoneladas en 2030, lo que podría llevar a un incremento de 6 °C en la temperatura global de planeta.

2. La política energética en la UE

El panorama descrito anteriormente obliga a la adopción de medidas drásticas en materia de política energética por parte de los países desarrollados, que compatibilicen el desarrollo sostenible y la necesaria seguridad del suministro.

En el campo de la sostenibilidad, los países desarrollados y en especial la UE, a pesar de su pérdida de peso en el consumo energético en relación con los países emergentes³ y del efecto que las medidas puedan tener sobre la competitividad de sus economías a corto plazo, deben adoptar un papel de liderazgo en el cambio de paradigma energético, tanto por su responsabilidad histórica en el problema del cambio climático, como por ser los únicos que disponen de los recursos tecnológicos y financieros necesarios para liderar este cambio. Dicho de otra forma, aunque no hay garantías de que las actuaciones de los países desarrollados sirvan para marcar la senda a los países emergentes, lo que sí es totalmente seguro es que estos últimos no harán nada si los primeros no toman la iniciativa.

Por otro parte, no se debe olvidar que la adopción de políticas energéticas sostenibles basadas en el ahorro y la eficiencia energética y en la utilización de recursos autóctonos renovables no sólo contribuye a fortalecer el otro pilar de la política energética, que debe ser la seguridad de suministro, sino que también supone un ahorro en las rentas transferidas a los países exportadores⁴ y la consiguiente creación de un nicho de desarrollo industrial y económico para los países desarrollados.

En la actualidad la política energética de la UE, definida en la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007, «Una política energética para Europa», se sustenta en tres pilares:

- Competitividad
- Sostenibilidad
- Seguridad de suministro

El aumento de la competencia a través de la consecución de un auténtico Mercado Interior de la Energía siempre se ha considerado como un elemento básico de la política energética de la UE. En efecto, sólo a través de

³ El consumo de energía primaria de China, Brasil y Rusia ha pasado de representar el 12 por ciento del total mundial en 1990 al 24% en la actualidad.

⁴ España necesitó importar cerca de 45.000 millones de euros de productos energéticos para satisfacer su demanda de energía. Esto significa que, por ejemplo, toda la renta que generó el año pasado una industria tan importante en nuestro país como la del automóvil (fabricantes, industria de componentes, concesionarios, etc...) es prácticamente la que se transfirió a los países productores de energía.

un mercado energético totalmente competitivo y transparente se podrá garantizar el acceso a la energía a todos los agentes de la UE en condiciones de igualdad, asegurar las inversiones necesarias en el sector energético para hacer frente a la demanda y reducir los riesgos de desabastecimiento. Desde principios de la década de los noventa y hasta muy recientemente, los mayores esfuerzos en política energética de la UE siempre estuvieron centrados en la consecución de este Mercado Interior de la Energía⁵.

En relación con la sostenibilidad, la preocupación de la UE se orientó en primer lugar a las medidas de ahorro y eficiencia en el uso final de la energía⁶, estableciéndose en el Consejo Europeo de Primavera de 2006 un objetivo de ahorro de energía en 2020, respecto a las proyecciones de consumo, del 20 por ciento.

Posteriormente, en el Consejo Europeo de Primavera de 2007 se acordó ampliar los objetivos en materia de sostenibilidad y se adoptó una nueva política más ambiciosa, cuyos elementos principales, también a ser alcanzados en 2020, además del ya establecido en 2006 de un ahorro del 20 por ciento de energía primaria, fueron los siguientes.

- Una participación del 20 por ciento de las energías renovables en el consumo de energía final.
- Una participación del 10 por ciento de los biocarburantes en el transporte.
- Una reducción de las emisiones del 20 por ciento respecto a niveles de 1990.

Consecuencia de los acuerdos anteriores, en abril de 2009 la UE publicó el llamado Paquete Verde. Este paquete consta de una Directiva⁷ encaminada exclusivamente al fomento de las fuentes de energía renovables, que incluye como objetivo de obligado cumplimiento el establecido por el Consejo Europeo de Primavera de 2007 anteriormente señalado, que el 20 por ciento del consumo de energía final provenga en 2020 de fuentes de energía renovables.

Este 20 por ciento se ha repartido entre todos los estados miembros de la UE en función de la cuota de participación de las energías renovables en el consumo final de energía de cada país en el año 2005 ponderada por su

⁵ En 1996 se publicó la Directiva 96/92/CE sobre normas comunes del mercado interior, que fue modificada posteriormente por la Directiva 2003/54/CE. En septiembre de 2009 se ha publicado lo que se ha dado en llamar comúnmente como el Tercer Paquete Legislativo sobre el mercado interior de la electricidad y el gas de la UE que incluye la Directiva 2009/72/CE y los reglamentos 714/2009 y 413/2009.

⁶ Directiva 2005/32/CE, sobre requisitos de ecodiseño para aparatos eléctricos y Directiva 2006/32/CE sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos.

⁷ Directiva 28/CE/2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

PIB. El objetivo individual impuesto para España en 2020 coincide exactamente con la media europea del 20 por ciento⁸.

Respecto al objetivo de reducción de las emisiones en un 20 por ciento respecto a niveles de 1990, el Paquete Verde incluye una Decisión⁹ que fija la contribución mínima de cada Estado Miembro¹⁰ al cumplimiento del compromiso de la Comunidad de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para el período comprendido entre los años 2013 a 2020, así como una Directiva¹¹ que mejora y amplía la antigua Directiva que regulaba el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión.

En cualquier caso, el actual objetivo de reducción de emisiones de la UE para 2020 se debe considerar, tal y como se recoge en los considerandos de la Decisión 409/2009/CE, como un acuerdo de mínimos que deberá ser modificado en función de los acuerdos que se tomen a nivel mundial contra el cambio climático próximamente en Copenhague.

En efecto, el Protocolo de Kioto firmado en 1997, que orientó las decisiones de política energética europea, expirará en 2012 y actualmente se está desarrollando la negociación internacional para llegar a un acuerdo global contra el cambio climático, que debe culminar con la firma del mismo en Copenhague en diciembre de este año.

En el seno de la actual negociación, el objetivo a largo plazo sería la reducción de las emisiones globales en un 50 por ciento en 2050 respecto a 1990. La consecución de este objetivo pasaría por un paso intermedio de reducción para 2020, que estaría entre el 25 y el 40 por ciento respecto a los niveles de 1990 para los países desarrollados, lo que supondría en el caso de la UE revisar al alza los compromisos actuales.

3. El papel de la electricidad en el desarrollo de una política energética sostenible

Como se ha visto anteriormente, la política energética de los países desarrollados pasa por emprender actuaciones destinadas a garantizar la sostenibilidad.

⁸ En 2008 el 9,14 por ciento de la energía final consumida en España provenía de energías renovables

⁹ Decisión 406/2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

¹⁰ Para España se fija una reducción del 10 por ciento respecto al nivel de emisiones del 2005.

¹¹ Directiva 29/CE/2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

nibilidad y la seguridad del suministro. Estas actuaciones se centran prioritariamente en el fomento del ahorro y la mayor eficiencia energética y en la sustitución en el mix energético de los combustibles fósiles por otras fuentes primarias de energía que produzcan bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

Respecto a los combustibles fósiles, la sustitución del gas y el petróleo resulta estratégica no solo por la reducción de las emisiones asociadas, sino también por su contribución a la seguridad de suministro, en la medida que esta sustitución llevará aparejada una menor dependencia respecto a unos combustibles con reservas limitadas y con una elevada concentración en áreas geográficas conflictivas.

En cuanto a la sustitución del carbón, la situación es radicalmente diferente debido a la existencia de grandes reservas y a su amplia distribución geográfica, especialmente en algunos de los países emergentes como China, lo que hará difícil que estos países renuncien a su utilización. Por otra parte, los potenciales avances que se puedan lograr en los próximos años en las tecnologías de captura y confinamiento de CO₂, pueden hacer de este combustible una fuente energética con amplio recorrido inclusive en los países desarrollados.

En este contexto energético, todos los sectores tienen un papel que jugar si bien, desde un punto de vista económico, es necesario determinar en cuáles de ellos es posible reducir las emisiones sin que ello conlleve un coste desorbitado. Es aquí donde la electricidad está llamada a desempeñar un papel fundamental por sus características, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda.

Desde el lado de la demanda nos encontramos con una sociedad cada vez más «electrodependiente» tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad del suministro eléctrico. De la misma forma que primero el carbón y después el petróleo movieron la revolución industrial, la energía eléctrica es el motor de la nueva era de las tecnologías de la información y la comunicación. Esta revolución tecnológica, que lleva asociada una mayor demanda de electricidad y de más calidad, también ha supuesto un importante incremento de la eficiencia en el consumo energético en otros sectores industriales, consecuencia de la introducción de la electrónica y la sustitución de muchos de los antiguos procesos de control analógicos por los digitales.

Por otro parte los nuevos desarrollos industriales, originados por nuevas demandas sociales o por las preocupaciones medioambientales, están provocando una mayor penetración de la electricidad en el mix energético. Este es el caso de los nuevos usos intensivos de la electricidad en el campo del transporte (trenes de alta velocidad o coches eléctricos), así como su creciente uso para desalación de aguas o en la climatización.

Este uso cada vez más intensivo de la electricidad en la industria y los hogares permite mayores márgenes de mejora desde el punto de vista del ahorro y la eficiencia energética, por ejemplo, en el campo de la iluminación, con la sustitución de las lámparas incandescentes por las de bajo consumo en la actualidad y por los LED en el futuro, en el campo de la climatización, con nuevas normas sobre aislamiento de edificios o a través del etiquetado energético.

Por el lado de la oferta, nos encontramos con que la electricidad es el único vector energético que permite compatibilizar las políticas de sostenibilidad y seguridad de suministro con una demanda cada vez más exigente. En este sentido es importante destacar:

- La energía eléctrica permite integrar diferentes fuentes de energía primaria como es el gas, la energía nuclear, las energías renovables o el carbón, lo que supone una mayor diversificación del suministro energético y por tanto mayores garantías en cuanto a la seguridad del suministro.
- Es el único medio a través del cual se puede integrar en el mix energético la energía procedente del sol, el viento o el mar.
- La energía eléctrica permite la integración segura de las energías renovables debido a la flexibilidad de las tecnologías de generación que deben servir de respaldo a las fuentes renovables como consecuencia de su complicada gestionabilidad.

En resumen, el cumplimiento de los objetivos de política energética, en lo que se refiere a la utilización de fuentes renovables, debe pasar necesariamente por:

- La sustitución de los combustibles fósiles por la energía eléctrica en los diferentes usos finales, tanto en la industria como en el transporte (trenes de alta velocidad y coches eléctricos).
- Una mayor penetración de las energías renovables en la producción de electricidad.

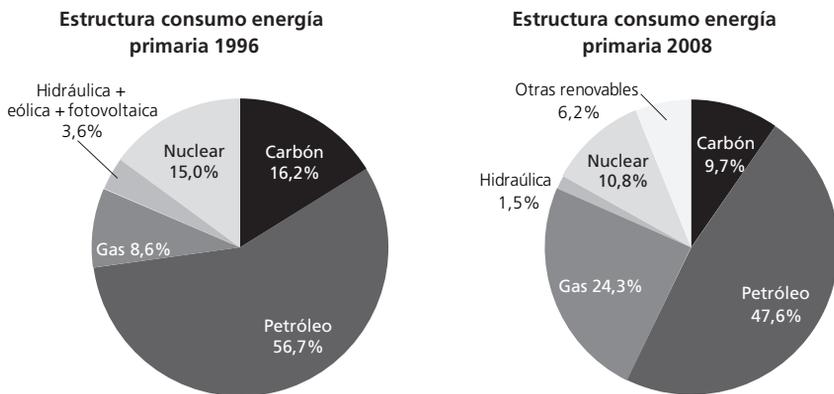
Sin embargo y suponiendo que los recursos renovables disponibles en un país permitieran su abastecimiento eléctrico, hoy en día la tecnología disponible no permite una opción «cien por cien renovable». Incluso la integración de un contingente importante de este tipo de tecnologías puede suponer un reto para una operación segura del sistema eléctrico y un coste económico para la sociedad en su conjunto que es necesario valorar. Este coste económico no se refiere únicamente a las ayudas directas a estas energías, algunas de las cuales podrán ser competitivas en el futuro una vez que estén maduras las tecnologías, sino también al coste asociado a la necesidad de disponer de un equipo generador de respaldo para operar de forma segura el sistema eléctrico.

4. La situación energética en España

El panorama energético español de los últimos 10 años se ha caracterizado por:

- El fuerte crecimiento experimentado por la demanda energética en relación con los países de nuestro entorno, consecuencia de nuestro mayor crecimiento económico y de nuestra mayor intensidad energética.
- La fuerte dependencia energética del exterior respecto a la media europea.
- La decidida apuesta por la liberalización de los sectores energéticos (eléctrico, gasista e hidrocarburos), en línea con las directrices de la UE, ya comentadas anteriormente.
- La fuerte penetración de las energías de origen renovable, en especial la energía eólica y en los últimos años la solar.

Entre 1996 y 2008 el consumo de energía primaria en España aumentó en un 41 por ciento. En este mix energético hay que destacar el peso de los combustibles fósiles y su evolución en el periodo. En el Gráfico 2 se puede observar como se ha pasado de un mix energético dominado por el petróleo en 1996 a un mix energético más diversificado en 2008, con un incremento del peso del gas y de las energías renovables que prácticamente duplican su



Nota: En 1996 Carbón incluye R.S.U. y otros combustibles sólidos que en 2008 están en renovables.

Fuente: La energía en España 2008, MITYC,

Gráfico 2
Evolución del consumo de energía primaria en España

peso como consecuencia de la decidida apuesta por parte del Gobierno por este tipo de tecnologías.

Sin embargo, es importante destacar que a pesar del crecimiento de las energías renovables en el mix energético, esto no ha supuesto una disminución del peso de los combustibles fósiles ya que el fuerte crecimiento de la demanda energética y el estancamiento de la energía nuclear han mantenido el peso de los combustibles fósiles en torno al 81 por ciento en el periodo.

Las consecuencias de lo anterior son evidentes. Por un lado, y dado la falta de recursos fósiles autóctonos, la dependencia de nuestro país del exterior se sitúa alrededor del 80 por ciento, por encima de la media del 54 por ciento de los países europeos. Por otro lado, la dependencia de estos combustibles y el fuerte crecimiento de la demanda energética ha traído como consecuencia el incumplimiento de los acuerdos de Kioto, con una desviación en 2006 del 34,5 por ciento respecto al objetivo fijado para nuestro país.

En lo que se refiere al sector eléctrico, habría que destacar el fuerte incremento de la demanda de electricidad en el periodo 1996-2008 que alcanzó el 68,5 por ciento. En este mismo periodo, la demanda punta del sistema, que es la que determina en último término las inversiones necesarias en equipo de generación y transporte, creció un 77 por ciento.

Por el lado de la generación, además del importante esfuerzo inversor que para las empresas ha supuesto el desarrollo del parque generador necesario para cubrir el incremento de la demanda, habría que destacar el cambio en el mix de tecnologías, tal y como se puede ver en el Cuadro 1.

En relación con la cobertura de la demanda por tecnologías, en el Cuadro 2 se puede observar cual ha sido la evolución y como en la actualidad más del 50 por ciento de la producción se produce con gas y renovables, que en 1996 eran marginales.

En este cambio del mix energético, además de la sustitución del fuel y el carbón por el gas natural habría que destacar la fuerte penetración de la energía eólica, que ha pasado de los 200 MW instalados en 1996 a los 17.716 MW actuales, y de la solar fotovoltaica, que ha pasado de prácticamente cero en 2006 a 3.400 MW en la actualidad. Este último valor ha superado ampliamente el objetivo de 400 MW marcado para esta tecnología en el Plan de Energías Renovables para el horizonte 2010.

El incremento de la potencia instalada respecto de los objetivos establecidos en el PER no es fruto de la casualidad, sino del decidido impulso que desde los diferentes Gobiernos se ha dado a este tipo de energías mediante la adopción, entre otras medidas, de una serie de regulaciones específicas encaminadas a proporcionar un marco de retribución adecuado que incentive la inversión.

Cuadro 1
Evolución de la potencia instalada por tecnologías (%)

	Potencia instalada a 31 de diciembre												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hidráulica	36,01	34,85	33,90	32,92	31,59	30,52	28,15	26,81	24,27	22,43	21,00	19,36	18,40
Nuclear	16,14	15,97	15,72	15,31	14,91	14,38	13,27	12,68	11,47	10,60	9,73	8,97	8,52
Carbón	22,92	23,36	22,84	22,11	21,79	21,02	19,39	18,39	16,64	15,38	14,40	13,20	12,55
Fuel / Gas (*)	16,41	15,89	15,54	15,02	14,41	13,88	12,11	11,18	10,12	8,95	8,38	5,54	4,86
Ciclo Combinado	—	—	—	—	—	—	4,65	7,00	11,99	16,46	19,54	24,37	23,94
Total régimen ordinario	91,47	90,08	87,99	85,37	82,70	79,80	77,57	76,06	74,50	73,82	73,06	71,45	68,27
Hidráulica	2,26	2,33	2,41	2,61	2,64	2,64	2,53	2,51	2,39	2,38	2,36	2,24	2,19
Eólica	0,44	0,94	1,68	3,08	4,43	6,37	8,44	10,05	12,35	13,54	14,55	16,43	17,17
Otras renovables	0,54	0,52	0,54	0,62	0,68	0,87	1,07	1,14	1,29	1,29	1,43	1,87	4,49
No renovables	5,29	6,12	7,37	8,33	9,55	10,32	10,39	10,23	9,47	8,97	8,60	8,02	7,88
Total régimen especial	8,53	9,92	12,01	14,63	17,30	20,20	22,43	23,94	25,50	26,18	26,94	28,55	31,73

Fuente: Red Eléctrica de España.

Cuadro 2
Evolución de la cobertura de la demanda (%)

	Evolución de la cobertura de la demanda (%)												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Régimen ordinario	91,58	90,69	88,95	87,20	86,90	85,84	84,02	82,56	81,82	81,00	81,54	79,88	76,93
Hidráulica	23,24	19,11	19,04	12,75	13,69	18,43	10,20	16,37	11,80	7,29	9,35	9,40	7,48
Nuclear	34,72	31,86	33,04	31,05	30,60	29,78	28,44	26,06	25,21	21,88	22,20	19,67	20,59
Carbón	32,30	35,78	33,71	38,16	37,56	31,83	35,55	30,43	30,27	29,43	24,37	25,64	16,16
Fuel / Gas (*)	1,32	3,94	3,17	5,24	5,04	5,80	7,44	3,38	3,05	3,81	2,18	0,86	0,83
Ciclo Combinado	—	—	—	—	—	0	2,40	6,31	11,48	18,59	23,44	24,32	31,87
Régimen especial	8	9,31	11,05	12,80	13,10	14,16	15,98	17,44	18,18	19,00	18,46	20,12	23,07
Hidráulica	2,18	1,98	2,00	1,97	1,89	2,01	1,70	2,08	1,82	1,39	1,47	1,43	1,55
Eólica	0,19	0,36	0,69	1,31	2,19	3,09	4,18	4,94	6,24	7,80	8,40	9,72	10,93
Renovables	0,66	0,58	0,62	0,69	0,67	0,99	1,28	1,24	1,20	1,51	1,49	1,63	2,36
No renovables	5,39	6,40	7,73	8,83	8,35	8,08	8,82	9,18	8,91	8,30	7,10	7,35	8,23

Fuente: Red Eléctrica de España.

Actualmente el Gobierno está desarrollando otro nuevo PER 2011-2020 que recogerá los nuevos objetivos planteados en el Paquete Verde publicado por la UE y que debe permitir el cumplimiento del compromiso español en 2020, de forma que las fuentes renovables representen el 20 por ciento del consumo de energía final, incluido el compromiso de que asciendan al 10 por ciento en el transporte. El cumplimiento del objetivo anterior exige que el peso de las energías renovables en la generación eléctrica alcance al menos 40 por ciento en 2020, lo que requerirá un incremento de la capacidad instalada de energías renovables del 18 por ciento en promedio anual durante los próximos 12 años.

Algunas previsiones adelantan que para 2020 podrá haber instalados más de 40.000 MW eólicos, entre terrestres y marinos, más de 10.000 MW fotovoltaicos y 5.000 MW termosolares. El Real Decreto 1.578/2008 que regula la retribución y pre-registro de instalaciones fotovoltaicas establecía una senda de incorporación de nueva potencia que conllevaba alcanzar los 11.500 MW en 2020. Sin embargo, la Asociación de la Industria Fotovoltaica, en su informe anual del año 2009, estima que la rentabilidad de esta tecnología para el consumidor doméstico, sin ningún tipo de ayuda para la misma y por tanto excluida de lo regulado por el Real Decreto, se alcanzará bastante antes, abriéndose un camino para alcanzar hasta 20.000 MW instalados en 2020.

5. Retos para la integración de las energías renovables en España

Como se ha visto anteriormente, el cumplimiento de los objetivos de política energética pasa por una mayor participación de las energías renovables en el mix energético, en la medida que son fuentes autóctonas y no emisoras de gases efecto invernadero, por lo que contribuyen al doble objetivo de la seguridad de suministro y desarrollo sostenible.

Desafortunadamente, estas fuentes, salvo algunas excepciones¹², no pueden ser utilizadas como energías finales y su aprovechamiento sólo será posible en la medida que pueden ser integradas en el sistema de producción eléctrico, como es el caso de las energías eólica y la solar.

Sin embargo, con el estado actual de la tecnología, una opción «cien por cien renovable» no es posible e incluso la integración de una proporción elevada de este tipo de energías, como es en el caso español el objetivo de una producción del 40 por ciento de energía eléctrica a partir de fuentes

¹² Sería el caso de la solar térmica para calefacción y agua sanitaria, los biofuegos en el transporte o la aplicación de la biomasa, los residuos sólidos urbanos y agrícolas para la producción directa de calor en algunas aplicaciones industriales.

renovables en 2020, supone un importante desafío para la operación del sistema eléctrico, consecuencia de la necesidad de operar una gran cantidad de potencia instalada poco gestionable¹³ debido a su fuerte variabilidad y baja previsibilidad, como es el caso de la energía eólica y la solar.

En concreto, los principales retos que para la operación del sistema supone esta elevada integración de generación eólica y solar son los siguientes:

Imposibilidad de almacenar la energía eléctrica de forma eficiente

Desde el punto de vista de la satisfacción de la demanda, las principales diferencias entre el suministro eléctrico y otras actividades industriales están en la dificultad para diferir el consumo (necesidad de equilibrar la oferta y la demanda en tiempo real) y en la falta de un medio eficiente que permita almacenar la electricidad cuando esta sea excedentaria y que permitiese verter la energía al sistema en los momentos de mayor necesidad, las horas punta. Esto evitaría la necesidad de disponer de una potencia instalada que sea al menos igual a la máxima demanda del sistema prevista, para evitar la falta de suministro¹⁴.

En el caso de un parque de generación con un gran peso de energías renovables, la ausencia de medios de almacenamiento se hace aun más crítica, puesto que la variabilidad en la disponibilidad del recurso renovable implica la necesidad de respaldo por parte de otras tecnologías para garantizar la cobertura de la punta de demanda del sistema.

En caso de disponer de elementos de almacenamiento, la energía de origen renovable podría ser almacenada cuando el recurso primario, el viento o el sol, estuviera disponible en exceso o cuando por motivos de seguridad en la operación del sistema no pudiera ser integrado en el sistema eléctrico, evitándose así la necesidad de una sobre instalación de equipo generador.

Sin embargo, la tecnología de los sistemas de almacenamiento de energía, con la excepción del tradicional almacenamiento por bombeo, dista de ofrecer soluciones económicamente viables en el corto plazo, si bien, y en un futuro próximo, la tecnología termosolar puede ofrecer la opción del almace-

¹³ Consecuencia del bajo factor de utilización de estas energías (2.000 horas anuales en caso de la eólica y 1.600 horas anuales en caso de la solar) el cumplimiento de los objetivos de política energética exigirá la instalación de un parque generador eólico y solar de unos 57.000 MW en 2020.

¹⁴ En un sistema eléctrico, si se quiere evitar el corte de suministro en algún momento, es necesario tener siempre más potencia disponible que el máximo de demanda prevista, pues hay que tener en cuenta la indisponibilidad de las unidades de generación, bien por problemas mecánicos o por falta de materia prima (p.e., problemas en el suministro de gas o en el caso de las renovables falta del recurso renovable —agua, viento o sol—) y los errores en las propias previsiones (p.e. olas de frío o calor).

namiento de energía en forma de energía térmica en sales fundidas, la cual puede ser interesante en el caso español, en el que la punta de demanda de invierno se produce aproximadamente una hora después de la puesta de sol.

De cara a un futuro más lejano, se podría utilizar la capacidad de almacenamiento distribuido en baterías con alta capacidad de almacenamiento, como es el caso de las baterías de flujo, que permiten almacenar varios MWh, e inclusive las baterías de los coches eléctricos no sólo como una herramienta para el aplanamiento de la curva de carga, sino también como un sistema de almacenamiento reversible que pudiera verter la energía al sistema en momentos de necesidad.

Escasa interconexión internacional

Las interconexiones internacionales son, además de un mecanismo imprescindible para el desarrollo de los mercados de energía, una herramienta de seguridad del sistema, en tanto que proporcionan la capacidad de apoyarse en la fortaleza de la red eléctrica europea en situaciones de desequilibrio entre la demanda y la generación.

Unas interconexiones internacionales potentes facilitan una mayor integración de las energías renovables, al permitir la absorción de las puntas de producción, evitando vertidos en ausencia de capacidad de almacenamiento, y sirven de apoyo en situaciones de emergencia consecuencia de pérdidas de generación en incidentes causados por la no adecuación del parque generador al «hueco de tensión».

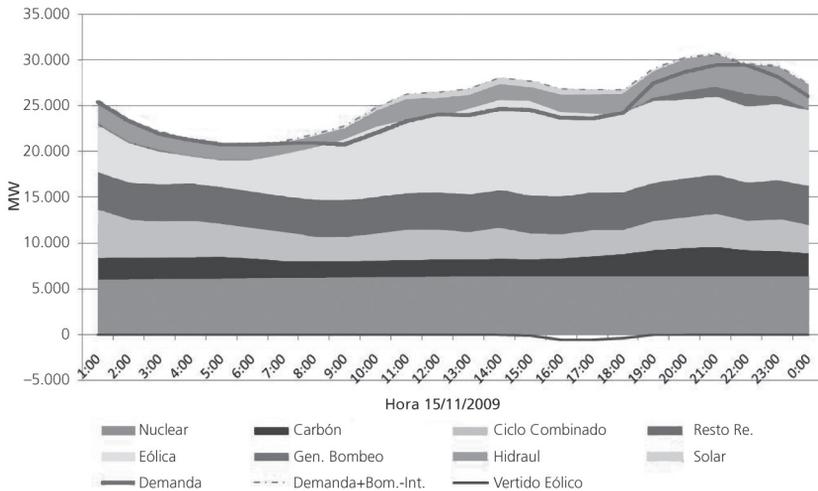
Vertidos de energía

La consecuencia directa de la falta de capacidad de almacenamiento y de una interconexión internacional potente, que permitan absorber los excesos de producción, es el desaprovechamiento o vertido de estos excedentes al no poderse integrar en el sistema.

Estos vertidos se producirán cuando el total de la generación renovable más la suma de la energía de régimen ordinario que es necesaria tener acoplada por motivos de seguridad es inferior a la demanda total, incluidas las exportaciones y el consumo en bombeo, situación que se refleja en el Gráfico 3.

Esta situación se producirá más frecuentemente cuanto mayor sea la capacidad instalada de energías renovables en relación con los consumos en los períodos valle del sistema.

Así, por ejemplo en España, con una capacidad instalada de energías renovable en 2016 del orden de 44.000 MW entre eólica, solar y minihidráulica, los vertidos previstos de acuerdo con diferentes escenarios estarían entre 400 y 4.000 GWh anuales, principalmente durante las noches y los fines de semana, lo que supone entre el 2,5 y el 9 por ciento de las horas.



Fuente: Red Eléctrica de España

Gráfico 3

Balance de potencia y vertido eólico 15/11/2009

Gestión de la variabilidad y menor predictibilidad de la energía

En la actualidad en España se encuentran instalados 17.700 MW de energía eólica, 3.400 MW de energía fotovoltaica y 300 MW de termosolar, que hasta 30 octubre de 2009 han generado 33.050 GWh, con los que se ha cubierto un 16 por ciento del total de la demanda del período. Aunque en términos anuales la producción con estas fuentes es bastante estable, su variabilidad a lo largo de un periodo de tiempo resulta muy grande, como se puede observar para las producciones horarias y diarias eólicas durante 2009, Cuadro 3.

Cuadro 3

Producciones diarias y horarias eólicas extremas en 2009

	Máximo		Mínimo	
	MWh	Fecha	MWh	Fecha
Diario	251.543	8/11/2009	17.375	30/09/2009
Horario	11.429	8/11/2009 14-15 h.	168	1/07/2009 9-10 h.

Por otra parte, en el caso español durante aproximadamente 400 horas al año la potencia eólica disponible resulta inferior al 5 por cien de la capacidad instalada, es decir que de los 17.700 MW instalados sólo estarán disponibles en esas horas 900 MW. Este dato es necesario tenerlo en cuenta a la hora de preparar y programar la cobertura de la punta de demanda ya que puede suceder, y de hecho sucede, que la punta se produzca precisamente en esas horas.

Esta variabilidad, junto con la falta de fiabilidad en la predicción y la limitación de medios de almacenamiento de electricidad, obliga a disponer de un parque generador más flexible y un sistema eléctrico con mayor margen de cobertura y con un funcionamiento de los grupos alejado del óptimo técnico (funcionamiento a mínimo técnico o ciclos de parada-arranque no deseados).

Oferta dispersa geográficamente y fragmentación de la propiedad

A diferencia de la generación térmica convencional, que tiene carácter concentrado y en ocasiones cercano a los propios centros de consumo, la energía eólica y solar presenta un carácter disperso geográficamente en el territorio y un menor tamaño medio por unidad.

Una de las principales implicaciones de este carácter disperso de las energías renovables es la necesidad de mayores desarrollos de red para conectar las centrales a la red de transporte, y el refuerzo de la existente al objeto de poder acomodar la variación de los flujos que se pueden producir en la generación.

Por otra parte, la operación de un gran número de plantas generadoras supone un problema adicional para el operador del sistema en su gestión diaria, consecuencia de la mayor información a manejar y del mayor número de interlocutores. A lo anterior habría que añadir, en algunos casos, el desconocimiento de la problemática y características de la operación del sistema eléctrico por parte de algunos propietarios.

Vulnerabilidad ante el hueco de tensión

En los inicios del desarrollo de la energía eólica, los aerogeneradores eran máquinas de reducida potencia (150 kW y menores), que se conectaban a las redes de distribución. Ante un cortocircuito en la red y el consiguiente «hueco de tensión¹⁵», los aerogeneradores podían producir perturbaciones en la red de distribución con el consiguiente efecto para la misma

¹⁵ El hueco de tensión es una reducción drástica de la tensión en la red durante un corto periodo de tiempo después de un incidente, recuperándose posteriormente su nivel normal.

y los clientes conectados a ella. Por ello, dada la reducida potencia y el carácter local de la misma se consideró conveniente la desconexión de los mismos ante este tipo de perturbaciones.

Una vez recogida esta obligación en la regulación, y con la generalización de la utilización de la electrónica de potencia (con el objeto de aprovechar mayores rangos de variación de velocidad del viento), los fabricantes optimizaron sus modelos con lo que todos los generadores se diseñaron para desconectarse y protegerse ellos mismos durante este tipo de incidentes.

Dicho comportamiento, exigido por la regulación del momento, no fue un problema mientras la potencia eólica suponía una pequeña proporción respecto al total de la potencia instalada. Sin embargo en la actualidad, en que el parque eólico supone en ocasiones un importante porcentaje del total de la generación, un incidente de este tipo que supusiera una desconexión de una parte importante del parque eólico podría dar lugar a un apagón generalizado. De hecho, el sistema español ha sufrido por este motivo la pérdida instantánea de hasta 1.100 MW, el equivalente a un grupo nuclear, en varias ocasiones, sin que hasta hora se hayan producido mayores consecuencias.

Esta situación puede repetirse en el caso de la fotovoltaica ya que actualmente la regulación no obliga a estas instalaciones a estar preparadas para soportar el hueco de tensión.

No provisión al sistema de servicios complementarios

La potencia prevista para el 2020 de instalación de tecnologías renovables basadas en electrónica de potencia dará lugar a escenarios frecuentes donde la producción con este tipo de instalaciones superará a la producción con generación convencional (generadores síncronos).

Dichos escenarios representan una revolución conceptual respecto de lo que entendemos como un sistema eléctrico síncrono y sus características de funcionamiento, ya que el desplazamiento masivo de la generación síncrona por la generación basada en electrónica de potencia supondrá una disminución en la oferta de los servicios complementarios y de las prestaciones que ésta aporta al Sistema (control de tensión dinámico y estático, regulación frecuencia-potencia, aportación a la corriente de cortocircuito...), con lo que ello supone de dificultad para operar el sistema.

Hueco térmico

Independientemente de los problemas técnicos que para el funcionamiento del equipo térmico implica la existencia de una elevada proporción de potencia instalada de energías renovables (funcionamiento a mínimo téc-

nico o ciclo de paradas y arranques), existen otros problemas de carácter económico para los que hay que buscar una solución si se quiere mantener los índices de calidad a los que estamos acostumbrados.

La necesidad de una capacidad térmica instalada que sirva de respaldo a la generación renovable, implica la realización de inversiones que deben ser recuperadas con una tasa de rentabilidad.

En un modelo de mercado eléctrico como el actual, la recuperación de la inversión de las centrales se produce exclusivamente a través de la energía vendida en el mercado. Así, una mayor integración de renovables junto con una moderación en el crecimiento de la demanda puede dar lugar a una disminución del número de horas disponibles para el funcionamiento del equipo térmico, «hueco térmico», por debajo del umbral de rentabilidad, incluso en el caso de que los precios en esas horas de funcionamiento fueran muy elevados. Esta situación puede desincentivar las inversiones que deberían permitir alcanzar el grado de cobertura necesario para la gestión de un sistema con una alta penetración de energías renovables.

6. Soluciones a los retos anteriores

El pleno potencial de las energías renovables pasa por el desarrollo de tecnologías de almacenamiento que permitan una mayor gestionabilidad de la energía disponible. Mientras llega ese momento, y para aprovechar al máximo las ventajas de las energías renovables, es necesario llevar a cabo otro tipo de actuaciones que implican la adopción de soluciones tanto de carácter técnico como regulatorio, algunas de las cuales ya se están tomando en la actualidad y otras se deberán implementar en el futuro inmediato.

Una primera medida a adoptar es dejar de considerar a estas energías como marginales y «exóticas» y tratarlas, en la medida de lo posible y teniendo en cuenta sus particulares características, de forma similar a las energías convencionales. Esto pasa por establecer obligaciones relacionadas con:

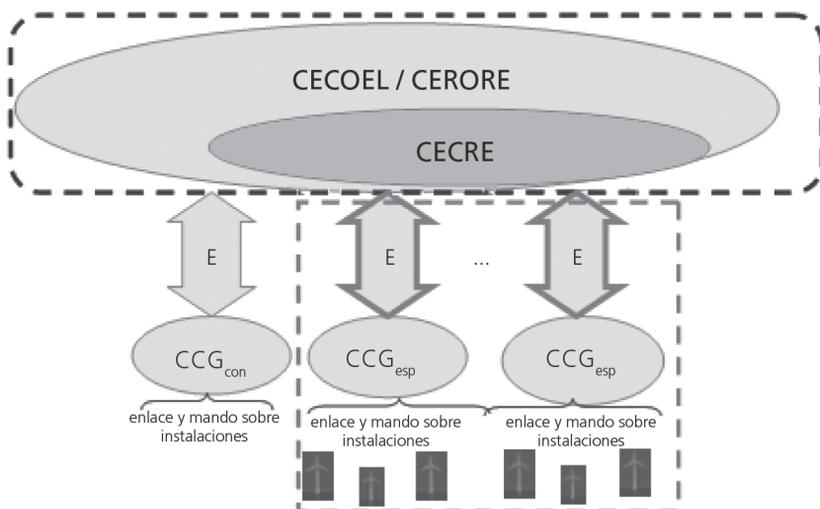
- El cumplimiento de requisitos técnicos tanto de conexión a la red como de operación.
- La comunicación y puesta a disposición del operador del sistema de información en tiempo real.
- El cumplimiento de las instrucciones del operador del sistema.

Para garantizar la seguridad de un sistema eléctrico donde las energías renovables representan un porcentaje importante, el operador del sistema precisa una interlocución en tiempo real con los generadores que le permita

conocer las condiciones y variables de funcionamiento de éstos, así como emitir las instrucciones necesarias que han de ser debidamente cumplidas por las instalaciones de generación.

Debido al elevado número de generadores presentes en el sistema eléctrico español, una interlocución segura y eficaz entre Red Eléctrica y los generadores requiere la integración o adscripción de éstos a Centros de Control de Generación (CCG), ya sean dedicados a generación de régimen especial o de otro tipo. Los CCG deben estar provistos de una adecuada conexión con los centros de control de Red Eléctrica, así como con la suficiente capacidad de control, mando y seguimiento sobre la generación a ellos adscrita.

En este sentido es importante destacar la creación por parte de Red Eléctrica de España, en junio de 2006, de un centro de control específico para la supervisión y control de las instalaciones del régimen especial de potencia superior a 10 MW (energías renovables y cogeneración): el Centro de Control para Régimen Especial (CECRE), experiencia pionera en el mundo. Esta unidad, asociada al centro de control eléctrico (CECOEL), asegura la interlocución con los CCG, que cuentan con el enlace y la capacidad de mando sobre la generación adscrita a los mismos.



CCG: Centro de Control de Generación (Convencional —con— o Rég. Especial —esp—)
 E: Enlace (Icep)

Gráfico 4
 Funcionamiento del CECRE

Entre las funciones principales asignadas al CECRE se pueden destacar:

- Interlocución única en tiempo real con el CECOEL y con los Despachos Delegados, encargados de telemandar las instalaciones en el caso de la generación de régimen especial.
- Recibir información sobre las unidades de producción necesaria para la operación en tiempo real y remitirlos al CECOEL.
- Satisfacer la necesidad de supervisión y control de todos los generadores, mediante su agrupación en Centros de Control de Generación y coordinar a los mismos.
- Sustituir las hipótesis de producción simultánea de energía en una zona, necesariamente conservadoras, por control de la producción real.
- Recibir en tiempo real la información relevante para realizar el seguimiento y gestión correcta del sistema eléctrico
- Enviar las consignas de producción máxima por nudo, determinadas en función de los posibles efectos sobre el sistema de la pérdida de producción eólica por contingencias en el sistema, que a su vez son función de la capacidad de interconexión con Francia.
- Coordinar los planes de mantenimiento de las instalaciones de la red de transporte con el mantenimiento de las instalaciones de conexión y las de generación, minimizando la afección a los generadores.
- Realizar la captación de programas de generación gestionable y proporcionar previsiones de generación no gestionable (eólica).

En cualquier caso, la creación del CECRE es un primer paso para la integración de una mayor cantidad de energía renovable, que se deberá completar, tal y como se ha dicho anteriormente, si se pretende llegar al 40 por ciento de electricidad de origen renovable previsto para 2020, con otras medidas tanto de tipo técnico como regulatorio, entre las que habría que destacar las siguientes:

Gestión de la demanda

Tradicionalmente en el sector eléctrico ha sido la oferta la que se ha adaptado en tiempo real a la demanda. En el futuro, si se desea una mayor integración del recurso renovable, será necesario disponer no sólo de un equipo térmico de respaldo más flexible y de mayor capacidad de almacenamiento e interconexión internacional, sino también de una demanda que se pueda adaptar a las variaciones de la oferta.

Ante una oferta cada vez menos gestionable, será necesario desarrollar herramientas de gestión de la demanda que permitan a los clientes tomar decisiones de consumo alineadas con la seguridad del sistema. Esto implica, además de mercados más transparentes que reflejen el valor de la energía en

cada momento, de forma que los agentes puedan maximizar el bienestar total, una concienciación y un compromiso por parte de la sociedad en general con las políticas energéticas sostenibles.

Lo anterior, aparte de medidas regulatorias, exige el impulso en la implantación de medios técnicos que permitan el flujo de información bidireccional entre los consumidores y los operadores del sistema.

Para ello será necesario la implantación de sistemas de medidas y redes inteligentes que puedan ser utilizados tanto por los clientes para tomar las decisiones de consumo en función del precio de la energía, como por los operadores del sistema para conocer los parámetros de consumo y aplicar las actuaciones de gestión de la demanda pactadas con los clientes, que no necesariamente tendrán que ser grandes consumidores como sucede en la actualidad.

Flexibilidad del parque de generación

Entre los inconvenientes que presentan las energías renovables se encuentran, por un lado la variabilidad de la producción a lo largo de un periodo de tiempo y por otro la dificultad de prever esa variabilidad, es decir la predictibilidad.

La variabilidad es algo inherente al recurso renovable, y su gestión exigirá una sobre capacidad instalada para conseguir el mismo margen de cobertura que con un parque gestionable, un incremento en la capacidad de almacenamiento, y un equipo térmico de respaldo más flexible que además de ser capaz de arrancar rápidamente, pueda seguir las rampas de demanda (de subida o bajada) incluso en condiciones adversas de disponibilidad de recurso renovable, como es el caso de la pérdida de producción en las rampas de subida o mayor producción en las rampas de bajada.

En cuanto al incremento de la capacidad de almacenamiento que se mencionaba anteriormente, en el corto plazo y a la espera de nuevos desarrollos tecnológicos tales como las baterías de flujo, éste pasa por el aumento de la capacidad de los grupos hidráulicos de bombeo.

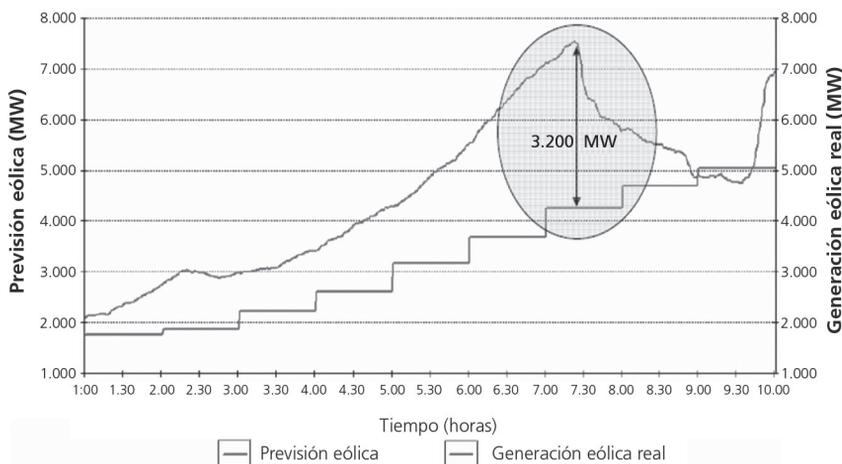
El objetivo de integrar un 40 por ciento de energía renovable en el 2020 requerirá la incorporación de cerca de 38.000 nuevos MW de potencia de estas tecnologías en el periodo. Su integración en el sistema, de forma que se disponga de un índice de cobertura de 1.1 en la punta de invierno, llevará asociada la integración de potencia firme hasta 2014 por valor de:

- 3.000 MW de bombeo puro y 400 MW de bombeo mixto.
- 3.500 MW de turbinas de gas y 3.700 MW de ciclos combinados.

Adicionalmente, y de cara a mantener en 2020 este mismo margen de cobertura, será necesaria la incorporación adicional de otros 8.000 MW de potencia firme (ciclos combinados, turbinas de gas y nuevos bombeos)

Mejora en las previsiones de la generación

Una vez que se dispone de un parque técnicamente adaptado para hacer frente a la variabilidad de la generación renovable, la falta de predictibilidad plantea otros problemas relacionados con la gestión del parque existente y los riesgos que sobre la seguridad del sistema pueden tener variaciones bruscas no previstas de esta generación. Los modelos actuales de previsión de la generación eólica presentan errores mayores del 10 por ciento para periodos superiores a 5 horas y de un 15 por ciento para periodos superiores a 10 horas.



Fuente: Red Eléctrica de España.

Gráfico 5

Comparación entre producción eólica prevista y real

En consecuencia una mejora de los modelos de predicción permitiría una mayor integración de eólica y una disminución de los vertidos.

Nuevos requisitos técnicos

En los próximos años serán frecuentes los escenarios de operación en que las energías de origen renovable sean las que más contribuyan a la cobertura de la demanda. Por ello, es necesario dejar de considerar a estas energías como «especiales» y exigirles unos requisitos técnicos, que aunque compatibles con sus características, aporten las prestaciones y servicios que

requiere el sistema para mantener la seguridad del mismo y los índices de calidad exigibles en una sociedad desarrollada.

Entre estos requisitos técnicos exigibles está la adaptación de la totalidad del parque eólico al hueco de tensión. Aunque el P.O. 12.3 y el Real Decreto 661/2007 establecieron la obligación de que los nuevos parques eólicos estuvieran equipados para permanecer acoplados durante los huecos de tensión, el mismo Real Decreto dispuso de un periodo de adaptación para los antiguos aerogeneradores, que acaba el 1 de enero de 2010. En la actualidad todavía existen unos 4.000 MW que no están adaptados, de los cuales se prevé que, con una ampliación del plazo, sólo quedarán alrededor de 1.000 MW que serán de difícil adaptación por problemas técnicos, lo que obligará a realizar una monitorización más exhaustiva de estos últimos para poder prevenir cualquier problema.

Por otra parte, se deberán adoptar las medidas regulatorias necesarias para que esto no vuelva a suceder con la energía solar, que aunque ahora constituye una proporción pequeña jugará un importante papel en el futuro.

Además de la adaptación de los equipos al hueco de tensión, el peso de este tipo de generadores en la cobertura de la demanda hará necesarias nuevas especificaciones técnicas relacionadas con:

- La capacidad de permanecer acoplado en rangos más amplios de tensión-frecuencia-tiempo. Estos requisitos de control de tensión permitirían tanto el apoyo dinámico a la tensión durante el hueco de tensión, como el seguimiento de consignas de tensión mediante la inyección y absorción de potencia reactiva.
- Requisitos de control de potencia y frecuencia que incluyan tanto la posibilidad de establecer una potencia base de funcionamiento por debajo de la máxima disponible, como la posibilidad de aplicar limitaciones al valor de las rampas de subida o bajada.
- La funcionalidad de regulación frecuencia-potencia, que permita prestar directamente el servicio complementario de regulación primaria.

Inversión en Red de Transporte

Las redes de transporte de electricidad juegan un papel clave en el desarrollo de un modelo energético sostenible, ya que la integración segura de la generación procedente de fuentes de energía renovables es más demandante de infraestructuras de red de transporte, debido, por un lado, a la propia dispersión y lejanía de los recursos renovables de los centros de consumo y, por otro, a la necesidad de un mayor refuerzo y mallado consecuencia de las peculiares características de su operación.

En la actualidad la implementación de la «Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas 2008-2016», aprobado por el Gobierno exigirá a

Red Eléctrica una inversión para este periodo de 8.500 millones de euros, que está previsto que se cumpla a pesar de la actual crisis, en la medida que son inversiones necesarias para dar respuesta a la fuerte transformación que ha experimentado el sector eléctrico en la última década, con un importante aumento de la demanda punta y un gran desarrollo de la capacidad instalada, y para preparar la red para que, más allá de la crisis, el sistema eléctrico pueda responder a la incorporación de la nueva potencia prevista y a las nuevas demandas fruto de los nuevos usos de la electricidad.

Sin embargo el desarrollo de la red de transporte de electricidad no está carente de problemas, debido a la oposición social a un tipo de infraestructuras a las que el ciudadano más cercano a las mismas no le ve una utilidad directa, a diferencia de lo que sucede con el ferrocarril o las autopistas. Este grave problema de aceptación social de las infraestructuras de red, a pesar de su indiscutible contribución a un modelo energético más sostenible, es un asunto que precisa de apoyo por parte de las diferentes administraciones y que exige una labor de concienciación social.

Refuerzo de las interconexiones internacionales

A pesar del reconocimiento general de la gran importancia que tienen las interconexiones para el desarrollo del Mercado Interior de la Energía y de su papel a la hora de facilitar la integración de las energías renovables, España prácticamente sigue siendo una isla energética, dada su situación geográfica y la escasa interconexión con Europa. En estos momentos la interconexión con Francia consta de dos líneas de 200 kV y dos de 400 kV¹⁶ que en conjunto suponen una capacidad de interconexión con Europa de 1.400 MW.

En el consejo Europeo del 2002 en Barcelona se alcanzó un compromiso de que la capacidad de interconexión de todos los países europeos debía ser al menos el 10 por ciento de su capacidad instalada. Sin embargo, España no llega actualmente al 4 por ciento teniendo en cuenta todas las fronteras¹⁷.

Aunque la interconexión con Francia por el Pirineo Oriental ya estaba prevista desde hacía muchos años, su construcción se encontraba paralizada ante la fuerte oposición detectada en la zona del Rosellón Francés y la falta

¹⁶ Sabiñanigo (Biescas)- Pragnères y Arkale-Mouguerre (Argia) de 220kV y Rubí (Vic)-Gaudiere(Baixas) y Hernani-Cantegrit (Argia)de 400kV.

¹⁷ La potencia instalada a agosto 2009 era de 92.693 MW la capacidad interconexión: 1.400 (Francia), 1.300 (Portugal), 700 (Marruecos) lo que supone un 3,7 por ciento. Si en vez de considerar la potencia instalada considerásemos la punta del sistema, la interconexión de la península ibérica con Europa sería de 4,24 por ciento, con una punta del año 2008 de la península ibérica de 49.515 MW.

de acuerdo entre los Ministerios español y francés en cuanto a los respectivos trazados hasta la frontera.

La Comisión Europea, consciente de la importancia de impulsar las interconexiones dentro de Europa y de los problemas asociados a su desarrollo, se decidió crear la figura del Coordinador para desbloquear este tipo de problemas. En 2007, la Comisión Europea nombró a Mario Monti Coordinador Europeo para potenciar la construcción de una nueva interconexión Francia-España. En enero de 2008, Monti presentó su informe en el que recomendaba crear una estructura común para el desarrollo del proyecto «Baixas-Bescanó», otorgando a esta estructura un mandato con objetivos concretos y calendario.

En junio de 2008, España y Francia firmaron un acuerdo y crearon una sociedad participada al 50 por ciento por cada uno de los operadores del sistema con el fin único de construir una nueva línea de transporte eléctrico por el Pirineo Oriental.

La construcción de esta nueva interconexión permitirá reforzar la seguridad de los dos sistemas eléctricos, y proporcionará un mayor apoyo energético entre ellos, pasándose de una capacidad de interconexión de 1.400 MW a 2.800 MW.

De cara al futuro, sería necesaria la construcción de otra interconexión por el Pirineo Central, que ampliaría la capacidad a 4.000 MW. Esta interconexión está previsto que esté operativa hacia el año 2016.

Vehículos eléctricos

Desde un punto de vista comercial el vehículo eléctrico, en principio, se podría considerar como una nueva demanda de energía eléctrica. Sin embargo, esta demanda, más haya del incremento en el consumo, presenta unas características específicas cuya consideración es importante.

Es una carga móvil geográficamente, con patrones de uso que aún son una incógnita y que dependerán mucho de las prestaciones de los propios vehículos y de factores sociológicos. Lo que sí parece claro es que previsiblemente tendrá un impacto importante sobre la potencia y energía.

En términos de demanda anual, el impacto en el sistema de una integración progresiva sería asumible sin muchos problemas. Según estudios realizados por Red Eléctrica, la existencia de un millón de vehículos en 2014 produciría un aumento de demanda anual de aproximadamente un 1 por ciento y en 2030, con 10 millones de vehículos, habría un incremento del 7,5 por ciento.

Sin embargo, a nivel de la operación del sistema eléctrico resultan claves parámetros como cuándo se realiza la carga de vehículos en horas punta o valle, en cuánto tiempo se realiza o si se produce simultaneidad o en qué condiciones.

Si la carga se produjera de forma simultánea y en la punta del sistema, ésta se incrementaría en 7.000 MW¹⁸, lo que requeriría un mayor sobredimensionamiento del sistema tanto en generación como en red de transporte. Sin embargo, si la recarga se produjera a lo largo de todas las horas valle del sistema se estaría consiguiendo aplanar la curva de carga, con una mayor eficiencia y rentabilidad para la generación convencional y la posibilidad de una mayor integración de energías renovables.

Por otro lado, eventualmente el vehículo eléctrico se podría transformar de una carga a una forma de almacenamiento, que si se pudiera gestionar de forma eficiente podría aportar grandes beneficios al sistema eléctrico.

¹⁸ Siempre son estudios para un millón de vehículos en el año 2014.

El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático

Ana Barreira López

Directora del Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente

Sumario: 1. Introducción.—2. Marco jurídico-institucional de la política ambiental UE.—3. El papel de la UE en las negociaciones internacionales del régimen sobre cambio climático. 3.1. La posición de la UE en las negociaciones internacionales. 3.2. La política de la CE para combatir el cambio climático.—4. Conclusiones.

Resumen: El liderazgo desempeña un papel fundamental en el combate contra el cambio climático en el plano internacional, sobre todo si hay que lograr «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático». La Unión Europea se ha posicionado en primera línea para impulsar los esfuerzos internacionales para combatir el cambio climático y ha desempeñado un papel destacado en el desarrollo de los instrumentos jurídicos vinculantes que abordan este problema en el plano internacional. Este artículo se centra en el papel que ha desempeñado la UE en las negociaciones sobre cambio climático además de referirse a la política interna de la UE en esta materia pues ambas están estrechamente vinculadas. La UE ha mostrado un papel preponderante y sus posiciones han logrado estar presentes con éxito en el Protocolo de Kyoto. Sin embargo, a la luz del resultado de la décimo sexta Conferencia de las Partes del CMNUCC celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, su papel de líder se ha visto disminuido.

Palabras clave: cambio climático, Unión Europea, liderazgo, negociaciones internacionales.

Abstract: *Leadership plays a key role in the international fight against climate change particularly if we would at all realize «stabilization of greenhouse gases at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system». The EU is in the front line to foster international efforts to combat climate change and has played a key role in the development of the legally binding international instruments dealing with this problem. This article focuses in the role played by the EU at the climate change negotiations looking at the EU internal policy on climate change since both sides are intimately linked. The EU has shown a prominent role and its positions were successfully included in the Kyoto Protocol. However, taking into consideration the results of the 16th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change celebrated in Copenhagen on December 2009, its leadership role has been diminished.*

Keywords: *climate change, European Union, leadership, international negotiations.*

1. Introducción

El liderazgo desempeña un papel fundamental en el combate contra el cambio climático en el plano internacional¹, sobre todo teniendo en cuenta que hay que lograr «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático»². Aunque no es una condición suficiente, la presencia de liderazgo es una «condición necesaria» para alcanzar un acuerdo y es la esencia para la acción colectiva en una negociación multilateral³.

El liderazgo en las relaciones internacionales ha sido clasificado de formas diferentes: estructural, instrumental y direccional⁴. Sin embargo, para las negociaciones de cambio climático estas clasificaciones son necesarias pero no son suficientes. No obstante, en este artículo, al referirnos al liderazgo de la Unión Europea (UE) nos referimos a su papel de impulsor. De hecho, en ocasiones ha sido cuestionado el liderazgo de la UE, bien porque a pesar de sus muchas iniciativas unilaterales en el marco del Protocolo de Kyoto éstas iniciativas no se han reflejado en un sólido liderazgo externo que haya impulsado la acción del resto de los países del Anexo I como la de los EE.UU.⁵, o bien porque su liderazgo en el plano internacional no se ha visto posteriormente reflejado en la aplicación de compromisos en el plano interno⁶. Sin embargo, con respecto al segundo argumento, en este artículo se verá cómo la UE, tras concluir las negociaciones del Protocolo de Kyoto, ha reflejado liderazgo en la adopción de medidas en el plano interno para cumplir con sus compromisos en dicho Protocolo.

Durante los últimos veinticinco años, la UE ha ido desarrollando gradualmente una identidad internacional, aunque con ciertas ambigüedades, destacando su acción en materia ambiental⁷. Así, la UE se ha posicionado en

¹ BAUMERT, K. AND KATE, N., «Introduction: An Architecture for Climate Protection» en BAUMERT, K. *et aliter* (eds.), *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, World Resources Institute, 2002,

² Artículo 2, CMNUCC.

³ KANIE, N., *Assessing Leadership potential for beyond 2010 climate change negotiation: elaborating a framework of analysis*, 2003. Disponible en: <http://www-iam.nies.go.jp/climatepolicy/pdf/031002ls.pdf>

⁴ GRUBB, M. & GUPTA, J., *Leadership, Theory and Methodology* en GUPTA, J. & GRUBB, M. (eds.), *Climate Change and European Leadership, A Sustainable role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2000, pp. 15-24.

⁵ KANIE, N. *op. cit.*

⁶ RINGIUS, L., *The European Community and climate protection: What's behind the empty rhetoric?*, CICERO, Report 1999:8, October 1999.

⁷ La política comunitaria de medio ambiente fue introducida en 1987 por el Acta Única Europea.

primera línea, manteniendo la postura más avanzada de entre todos los actores principales, para impulsar los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático. No cabe duda que la UE ha desempeñado un papel destacado en el desarrollo de los instrumentos jurídicos vinculantes en el plano internacional que abordan este problema: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 (CMNUCC) y su Protocolo de Kyoto acordado en 1997. Asimismo, ha jugado un papel relevante en la aplicación del Protocolo de Kyoto y ha tomado la delantera para la negociación de un nuevo instrumento vinculante sucesor del Protocolo de Kyoto a pesar del limitado éxito de la decimoquinta Conferencia de las Partes (CdP) del CMNUCC celebrada en Copenhague en diciembre de 2009.

Este artículo se centra en el papel asumido por la UE en las negociaciones internacionales para combatir el cambio climático. Para ello, en primer lugar es necesario hacer un breve examen del marco jurídico-institucional de la política ambiental de la UE puesto que esta política es el pilar sobre el que se ha ido asentando el desarrollo de las acciones para combatir el cambio climático. Posteriormente, se analizará la posición de la UE en las negociaciones internacionales en esta materia. Este análisis se divide en un examen de las posturas defendidas por la UE en la construcción del régimen internacional de lucha contra el cambio climático y en un examen del desarrollo de la política de la UE para combatir el cambio climático en el plano interno, que facilita la comprensión de la posición de la UE en las negociaciones internacionales. Las acciones desarrolladas en este plano han sido y son trasladadas por la UE al plano internacional ya que, para que se produzca un genuino liderazgo direccional que vaya más allá de la defensa del interés propio, la UE tiene que tener como prioridad la coherencia de las políticas internas⁸.

2. Marco jurídico-institucional de la política ambiental UE

Si bien este artículo se refiere al papel de la UE en las negociaciones sobre cambio climático, la base de la política en esta materia se encuentra en la política ambiental, competencia compartida⁹, que correspondía al ám-

⁸ VOGLER, J., & STEPHAN., H.R., «The European Union in global environmental governance: Leadership in the making?» en *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Volume 7, Number 4, diciembre de 2007, pp. 389-413.

⁹ Art. 2.2. Tratado Funcionamiento de la UE (TFUE): *Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.* El art. 4.2.e) señala la polí-

bito de la antigua Comunidad Europea, ya extinta con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa¹⁰. Por consiguiente, en este artículo se utilizará en muchas ocasiones la expresión «política comunitaria para la lucha contra el cambio climático» pues fue en el marco de la Comunidad Europea donde, hasta diciembre de 2009, ésta se impulsó.

Al tratarse de una competencia compartida, hemos visto como unos cuantos Estados de forma individual (incluyendo Alemania, Dinamarca, Holanda, el Reino Unido y Suecia) han desempeñado un papel esencial en el establecimiento de la agenda de la Unión en la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, la estructura de gobernanza descentralizada de la UE también ha impulsado un proceso de fortalecimiento por el que los Estados individualmente, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo compiten por el liderazgo en esta materia¹¹.

Desde el punto de vista de las negociaciones de cambio climático, los Estados miembros y la Comisión, en representación de la UE, son signatarios y partes de los acuerdos internacionales en base a lo estipulado en el artículo 174 del antiguo Tratado de la Comunidad Europea (TCE), hoy Art. 191 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Entre los objetivos a alcanzar por la política de la UE en el ámbito del medio ambiente, este artículo dispone:

«el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y *en particular a luchar contra el cambio climático*» (Art. 191.1., último punto, énfasis del autor)¹².

Sin embargo, no existe una clara articulación del marco jurídico para llevar a cabo la adopción de medidas sobre cambio climático en la UE. En este sentido, las instituciones de la UE pueden adoptar legislación ambiental por mayoría cualificada mientras que se requiere la unanimidad para adoptar disposiciones de carácter esencialmente fiscal y las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético (Art. 192.2 TFUE). Como el uso de combustible fósil es una de las fuentes

tica en el ámbito del medio ambiente como uno de los ámbitos en los que la Unión y los Estados miembros ejercen competencia compartida.

¹⁰ El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

¹¹ SCHREURS, M. & TIBERGHEN, Y., «Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership» en *Climate Change Mitigation Global Environmental Politics* - Volume 7, Number 4, November 2007, pp. 19-46.

¹² Las palabras en cursiva enfatizadas por el autor han sido añadidas por la reforma introducida en el antiguo TCE, hoy TFUE.

principales de emisiones de gases efecto invernadero (GEI) que contribuyen al cambio climático, estos requisitos representan una barrera al desarrollo de una política de cambio climático eficaz y holística en la UE.

La competencia limitada de la CE en el ámbito energético ha tenido consecuencias en la política sobre cambio climático¹³. El TCE apenas contenía mención alguna a la política energética. Por ello, la legislación en materia de energía se fue adoptando en base a las competencias exclusivas de la CE en el ámbito del mercado interior y se realizaron intentos de adoptar medidas sobre cuestiones energéticas basadas en la competencia ambiental. El TFUE ha incorporado el Título XXI sobre energía que contiene un artículo, el 194, en el que se confirma la relación de la política energética con el establecimiento o funcionamiento del mercado interior pero también la necesidad de atender a la preservación del medio ambiente.

Las políticas internas de cambio climático y los mecanismos de armonización de la UE de estas políticas, todo ello impulsado por la Comisión Europea¹⁴, tienen una influencia directa en la posición de la UE en las políticas de cambio climático en el plano internacional. Lo que se aplica para cumplir con los compromisos externos no está separado de la política interna de cambio climático sino que es un asiento de esa política.

3. El papel de la UE en las negociaciones internacionales del régimen sobre cambio climático

Se puede decir que el cambio climático se ha convertido en una nueva dimensión de la política exterior Europea y ha permitido a la UE desempeñar un papel de liderazgo en el plano internacional¹⁵. Sin embargo, la relación

¹³ LACASTA, N, *et alter*, «Articulating a consensus: the EU's position on climate change» en Harris, P. (ed.), *Europe and global climate change: politics, foreign policy and regional cooperation*, Edward Elgar Publishers, UK, 2007, pp. 211-231.

¹⁴ En el procedimiento ordinario legislativo, corresponde a la Comisión la iniciativa (art. 289.1. TFUE). El art. 11.4 del TUE ha previsto la iniciativa legislativa popular por la que un millón de ciudadanos de la Unión podrán invitar a la Comisión Europea a que, en el marco de sus atribuciones presente una propuesta de acto jurídico. Precisamente, una de las acciones previstas en la agenda de la Presidencia española de la UE en 2010 es impulsar la aprobación por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de un reglamento que fije las condiciones y los procedimientos requeridos para canalizar esta iniciativa (Informe sobre las principales medidas y acciones a desarrollar en la Presidencia Española de la Unión Europea, presentado en el Consejo de Ministros de 8.01.2010).

¹⁵ El Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente (PAM) indicaba que «Desde el punto de vista internacional, va a ser fundamental integrar plena y adecuadamente el medio ambiente en todos los aspectos de las relaciones exteriores de la Comunidad»

entre la UE y el régimen internacional de cambio climático están estrechamente vinculados. Por una parte, mientras la UE ha actuado de forma activa y decisiva en las negociaciones internacionales, éstas han tenido un impacto en la UE. Por otra parte, las negociaciones internacionales han influido en el proceso de toma de decisiones y en las negociaciones internas de la UE¹⁶.

El desarrollo de las negociaciones internacionales sobre cambio climático y de la política de la CE en esta materia podrían dividirse en las siguientes seis fases:

Tabla 1

Etapas de las negociaciones internacionales y de la política de la CE sobre cambio climático

Periodo	Hito
Primera etapa, 1988-1990	Surgimiento de las preocupaciones de la comunidad científica
Segunda etapa, 1990-1992	Negociación de la CMNUCC
Tercera etapa, 1992-1995	Entrada en vigor de la CMNUCC y celebración 1.º CdP
Cuarta fase, 1995-1997	Negociación del Protocolo de Kyoto
Quinta fase, 1997-2005	Preparación para el entrada en vigor del Protocolo de Kyoto
Sexta fase, 2005-presente	Entrada en vigor del Protocolo de Kyoto y negociación de su sucesor

Fuente: Yamin, F.¹⁷ y elaboración propia.

3.1. *La posición de la UE en las negociaciones internacionales*

Tras la publicación del primer informe de evolución del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)¹⁸ en 1990, la Segunda Conferencia Mundial del Clima hizo un llamamiento para que

¹⁶ COSTA, O., «Is climate change changing the EU? The second image reversed in climate politics», en *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 21, Issue 4 December 2008, pp. 527-544

¹⁷ YAMIN, F., «The role of the EU in climate negotiations», en GUPTA, J & GRUBB, M. (eds.), *Climate Change and European Leadership, A Sustainable role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2000, pp. 47-66.

¹⁸ <http://www.ipcc.ch/index.htm>

se adoptara un tratado marco sobre cambio climático. Las negociaciones para la CMNUCC se iniciaron en 1991 en el marco del Comité Intergubernamental de Negociación para una Convención sobre Cambio Climático¹⁹. En estas negociaciones la CE, en base al acuerdo del Consejo conjunto de Energía y Medio Ambiente de octubre de 1990, apoyó, sin éxito, la adopción de un compromiso internacional vinculante para que los países industrializados estabilizaran sus emisiones a los niveles del año 1990 en el año 2000. La CE también apoyó la idea de que se permitiera a los países adherirse a objetivos de forma conjunta.

En estas negociaciones los países denominados JUSSCANZ —los países desarrollados no-miembros de la CE— que incluía Japón, los EE.UU., Suiza, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Noruega, apostaron por un enfoque más flexible para limitar las emisiones de GEI. La Administración de George Bush, a pesar de admitir que el calentamiento global era un problema, se opuso persistentemente a establecer objetivos y fechas límite para controlar las emisiones de CO₂²⁰. Los EE.UU. jugaron un papel fundamental en la redacción del artículo 4.2. de la Convención, relativo a los compromisos de limitación de emisiones por parte de los países desarrollados. A pesar de lo que se ha denominado la «ambigüedad creativa» del texto final, ha sido casi universalmente interpretado que contiene un compromiso por parte de los países desarrollados para realizar un esfuerzo al objeto de lograr que sus emisiones de GEI en el 2000 retornaran a los niveles de 1990. De hecho, cuando en 1993 comenzó la Administración Clinton ésta anunció explícitamente su intención de lograr la estabilización. Finalmente, el texto adoptado se ajustó a las exigencias de los EE.UU. La Comunidad Europea ratificó la CMNUCC mediante la Decisión 94/69/CE, de 15 de diciembre de 1993²¹. La Convención entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

Durante la primera CdP del CMNUCC, celebrada en Berlín del 28 de marzo al 7 de abril de 1995, la CE utilizó de nuevo la ocasión para demostrar su intención de convertirse en un líder global en materia ambiental reiterando su compromiso de estabilizar las emisiones de la CE²². Alemania, como anfitriona de esta Conferencia, presionó para lograr que se acordara un mandato negociatorio y un plazo para adoptar un protocolo. De esta Conferencia surgió el Mandato de Berlín para comenzar un proceso de negociación dirigido a elaborar un protocolo sobre cambio climático que especificara compromisos vinculantes para los países industrializados al objeto de

¹⁹ Este Comité fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1990.

²⁰ RINGIUS, L, *op. cit.*

²¹ *DO L 146, de 11.6.1994.*

²² *Ibíd.*

reducir los GEI después del año 2000. El Mandato de Berlín recogía la decisión de las partes de comenzar una ronda de negociaciones para establecer limitaciones sólo para los países en desarrollo, es decir, los treinta y ocho países listados en el Anexo I del CMNUCC que incluyen los países de la antigua Unión Soviética que actuaban bajo el bloque denominado «economías en transición», hoy muchos de ellos son miembros de la UE. Asimismo, el Mandato de Berlín reflejaba el principio recogido en la CMNUCC de que las partes tienen «responsabilidades comunes pero diferenciadas» al abordar el problema del cambio climático por lo que los primeros pasos en la reducción de los GEI deberían ser dados por los países del Anexo I.

Poco después de esta primera CdP, en diciembre de 1995, se adoptó el segundo informe de evaluación del IPCC. Este informe concluía que «las evidencias sugieren que existe una influencia humana discernible sobre el cambio climático». Además, este informe confirmaba la disponibilidad de varias estrategias eficaces en términos de coste para combatir el cambio climático.

Durante las negociaciones para el Protocolo de Kyoto se produjeron disparidades entre los principales actores, especialmente sobre tres puntos:

1. La cantidad de reducciones vinculantes de GEI y los gases a ser incluidos en estas obligaciones.
2. Si los países en desarrollo deberían ser parte de las obligaciones de limitación de GEI.
3. Si incluir el comercio de emisiones y la aplicación conjunta que permite dar créditos por las reducciones de emisiones a un país que facilita fondos o inversiones en otro país para lograr reducciones en ese otro país o lugares donde puede resultar más barato lograr la reducción.

En las negociaciones para el Protocolo de Kyoto realizadas entre 1995 a 1997, la CE realizó una serie de propuestas:

- un objetivo de reducir las emisiones de los países desarrollados en un 15% en el año 2010, de forma conjunta o individualmente,
- la adopción de programas y medidas específicas, y
- la consideración de nuevos compromisos para los países en desarrollo bajo el artículo 7.1. (a) del CMNUCC en el futuro²³.

El 3 de marzo de 1997, el Consejo de la UE adoptó una posición negociadora sobre el cambio climático por la que se establecía un objetivo cuan-

²³ ENB, Report of the Third Conference of the Parties to the UNFCCC, Vol. 12, No. 76. Published by the IISD, 1997.

titativo de reducción de emisiones que se incluiría en la propuesta comunitaria de Protocolo de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Esta propuesta preveía una reducción de emisiones del 15% para tres GEI: el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄) y el óxido nitroso (N₂O) en el año 2010, juntos o por separado, en relación con el año 1990 para todos los países industrializados que son Partes en la Convención²⁴. En el Consejo de Medio Ambiente de junio, los ministros acordaron asimismo incluir en la propuesta de negociación comunitaria un objetivo intermedio de reducción del 7,5% como mínimo en el año 2005.

Durante la 3.^a CdP, celebrada en Kyoto en 1997, la CE defendió que la movilización de recursos nuevos y adicionales a través del mecanismo financiero podría impulsar una limitación voluntaria de las emisiones de GEI por parte de los países en desarrollo²⁵.

El acuerdo logrado en Kyoto sobre la reducción de emisiones fue de un 5,2% con respecto a los niveles del año 1990 para los países del Anexo I distribuido de la siguiente forma:

Tabla 2

Países incluidos en el Anexo B del Protocolo de Kyoto y sus objetivos de emisiones

País	Objetivos (1990**.-2008/2012)
UE-15, Bulgaria, República Checa, Estonia, Latvia, Liechtenstein, Lituania, Mónaco, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Suiza	-8%
USA	-7%
Canadá, Hungría, Japón, Polonia	-6%
Croacia	-5%
Nueva Zelanda, Rusia, Ucrania	0
Noruega	+1%
Australia	+8%
Islandia	+10%

Fuente: Secretaría del CMNUCC (www.unfccc.org).

Los EE.UU. presionaron en las negociaciones para lograr la aplicación conjunta y en sus propuestas iniciales se formulaba que los proyectos

²⁴ Council of the European Union, Community Strategy on Climate Change: Council Conclusions.

²⁵ *Ibidem*.

de aplicación conjunta serían de carácter bilateral. La CE, aunque no apoyada por todos los Estados miembros, mostraba cierto escepticismo frente a la flexibilidad a través de los denominados mecanismos de flexibilidad de Kyoto: Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), Aplicación Conjunta (AC) y Comercio de Emisiones²⁶. Sin embargo, en las negociaciones se logró un acuerdo de establecer el mecanismo de desarrollo limpio al que los países desarrollados podrían contribuir financieramente y los países en desarrollo, es decir, los países fuera del Anexo I se beneficiarían de los proyectos aprobados. Entonces, los países del Anexo I podrían utilizar las reducciones certificadas de emisión resultantes de dichos proyectos para contribuir a su cumplimiento como parte de sus compromisos de limitación de emisiones. Las reducciones de emisiones logradas a través de este mecanismo podrían comenzar en el año 2000 para ser contabilizadas para el cumplimiento durante el primer período de compromiso (2008-2012).

Al contrario que en Río, en Kyoto la CE tuvo éxito al presionar a los EE.UU para ir más allá de la estabilización de los GEI. Aunque la UE falló en su intento de lograr un acuerdo sobre una reducción del 15% en los países de la OCDE, el objetivo de Kyoto estaba más cerca de la posición de la CE que de la de los EE.UU. El compromiso de reducción de emisiones en un 8% acordado en el Protocolo de Kyoto por la UE y sus entonces 15 Estados miembros es el mayor de los países industrializados.

Para la futura aplicación del Protocolo de Kyoto era necesario el desarrollo de una serie de disposiciones en relación al mecanismo de mercado, el tratamiento de los bosques y otros sumideros de GEI, los informes y la revisión, así como el cumplimiento y asistencia a los países en desarrollo. En las negociaciones de los Acuerdos de Marrakesh de 2001, la UE defendió la «integridad ambiental» del Protocolo, demandando en particular que se diera prioridad a la acción interna y a los límites en el uso de los sumideros de carbono.

Después de 2001, la UE lideró los esfuerzos para que se ratificara el Protocolo de Kyoto y entrara en vigor. Siendo el mayor proponente de la ratificación del Protocolo de Kyoto, la UE se convirtió en la fuerza motora para lograr su entrada en vigor²⁷. Durante la Presidencia Española de la UE de 2002 se aprobó el Protocolo de Kyoto²⁸.

²⁶ STRECK, C., *The EU as Climate Change Leader? The Kyoto Protocol and the EU Emissions Trading Scheme*, Climate Focus, 2006, pp. 1-10. Disponible en: http://www.climatefocus.com/downloads/publications/EU_climate_leader.pdf

²⁷ OBERTHÜR, S., *EU Leadership on Climate Change: Living up to the Challenges*, disponible en: <http://ec.europa.eu/education/ajmforum07/oberthur.pdf>

²⁸ Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las

Los EE.UU. firmaron el Protocolo el 12 de noviembre de 1998. Sin embargo, la Administración Clinton no envió el Protocolo al Senado para su consentimiento, reconociendo que una de las condiciones impuestas por éste, en una resolución aprobada a mediados de 1997, era que en dicho Protocolo sería necesaria la participación significativa de los países en desarrollo en los compromisos vinculantes de limitación, cuestión que no se logró²⁹.

Tras la ratificación de Rusia en noviembre de 2004, el Protocolo de Kyoto entró en vigor el 16 de febrero de 2005. La primera Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto se celebró en Montreal en 2005.

Las negociaciones internacionales para alcanzar un acuerdo en el marco de las Naciones Unidas para combatir el cambio climático después del período 2012, es decir, después del período de compromiso previsto en el Protocolo de Kyoto, comenzaron en diciembre de 2007 con la aprobación de la hoja de ruta de Bali (Bali Roadmap) en la décimo tercera CdP del CMNUCC que sirvió como tercera Reunión de las Partes del Protocolo. Antes de esta reunión, el IPCC había publicado su cuarto informe de evaluación. Para esta fecha, la UE ya había logrado un consenso político sobre la importancia de incrementar la acción en la mitigación y adaptación al cambio climático en la etapa post-Kyoto durante el Consejo Europeo de marzo de 2007 en el que se acordaron los objetivos sobre el 20% en el año 2020 a los que se hará referencia más adelante.

Sobre la perspectiva de los gobiernos nacionales para la preparación de la décimo cuarta CdP, celebrada en Poznan en diciembre de 2008, los objetivos de la UE eran controvertidos. Un grupo de Estados liderados por Polonia, y que incluían Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania, tenían una posición respecto a los diferentes potenciales económicos de los países que deberían ser tenidos en cuenta en la adopción de las medidas previstas en el paquete sobre cambio climático. La Comisión propuso un compromiso para facilitar el acuerdo, así la UE adoptaría un objetivo global pero la distribución interna se decidiría durante 2009 antes de la CdP de Copenhague. En el Consejo Europeo de marzo se decidió posponer la decisión sobre la posición de la UE en Copenhague hasta el Consejo Europeo de junio. Además se reafirmó el compromiso de una reducción del 30% si otros países en desarrollo se unían a este compromiso junto una contribución de los países en desarrollo más avanzados.

Finalmente, el Consejo Europeo en sus conclusiones sobre la posición de la UE en la CdP de Copenhague alcanzadas en la reunión mantenida el

Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DO L 130 de 15.5.2002).

²⁹ FLETCHER, S., *Global Climate Change: The Kyoto Protocol*, CRS Report for Congress, 2005. Disponible en: <http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RL30692.pdf>.

de 29-30 de octubre de 2009 incluyó los principales puntos de la posición del UE para las negociaciones de Copenhague³⁰. Los principales puntos son:

- necesidad de lograr un acuerdo vinculante para el período que empieza el 1 de enero de 2013, sobre la base del Protocolo de Kioto y que incorpore todos sus elementos esenciales.
- necesidad de mantener el aumento de la temperatura por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles industriales para prevenir los peores impactos del cambio climático.
- En base al 4.º informe de evaluación del IPCC, los países industrializados deben aprobar reducciones de las emisiones en todo el planeta de un 50% como mínimo y reducciones agregadas para los países desarrollados de las emisiones de un 80-95% como mínimo, que formen parte de dichas reducciones de las emisiones mundiales, para 2050 en comparación con los niveles de 1990.
- Será fundamental alcanzar un acuerdo en materia de financiación.

El Consejo Europeo de 29-30 de octubre de 2009 también se comprometió a que la UE y los Estados miembros asumirían una participación equitativa en el esfuerzo mundial estableciendo un ambicioso objetivo de mitigación, permitiendo compensaciones y proporcionando la parte que le corresponda de apoyo público dentro de la estimación de la ayuda pública internacional requerida: 22.000 y 50.000 millones de euros anuales para 2020. El Consejo Europeo celebrado el 10-11 de noviembre reiteró el compromiso de la UE, ya expresado en ocasiones anteriores, de reducir sus emisiones en un 30% si otros países desarrollados contraían ese compromiso en Copenhague además de contribuir con 2.400 millones de Euros anualmente entre 2010 y 2012³¹.

Otros puntos de la posición de la UE se referían a la inclusión de incentivos para reducir y parar la deforestación en los trópicos; de objetivos globales para reducir las emisiones de GEI de la aviación internacional en un 10% y del transporte marítimo en un 20% para el año 2020 en comparación con los niveles de 2005; de disposiciones sobre financiación de la investigación, desarrollo y difusión de tecnologías y la ampliación y reforma del mercado de carbono.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la UE por lograr un acuerdo vinculante, la CdP de Copenhague concluyó con una decisión de la misma

³⁰ Consejo Europeo de Bruselas 29-30 de octubre, 2009, Conclusiones de la Presidencia, 15265/1/09 REV 1.

³¹ European Council Conclusions (10/11 December, 2009) EUCO 6/09.

que toma nota del denominado Acuerdo de Copenhague³². Los países desarrollados no han contraído un acuerdo vinculante sobre las reducciones de emisiones y no se ha establecido una cuantificación para las reducciones a largo plazo. La parte más exitosa del acuerdo es la que se refiere a la financiación en el corto y largo plazo. Así, durante el período 2010-2012, se facilitarán 30.000 millones de dólares y para el año 2020 se movilizarán 100.000 millones de dólares desde diferentes fuentes.

Habrà que esperar a próximas citas de la CdP para ver si es posible lograr un acuerdo vinculante para el período post-Kyoto. La Presidencia Española de la UE de 2010 es la responsable de guiar el proceso que dará continuidad a la Cumbre de Copenhague, para ello, «se requiere el liderazgo de la Unión Europea, bajo Presidencia española, en torno a una serie de elementos clave: avanzar sobre el resultado de Copenhague reforzando la confianza en la estrategia europea de lucha contra el cambio climático; construir las condiciones necesarias para el desbloqueo del proceso en el ámbito de Naciones Unidas, gestionando un nuevo escenario de geometría variable, y tomar la iniciativa en el desarrollo de los puntos del Acuerdo de Copenhague»³³.

3.2. *La política de la CE para combatir el cambio climático*

La política de la CE en esta materia surgió hace ya dos décadas. La primera fase comenzó con el interés y respuesta de la Comisión Europea al primer informe de evaluación del IPCC. De esta forma, la Comunidad Europea quiso desempeñar un papel de liderazgo acordándose por el Consejo conjunto de Energía y Medio Ambiente, en la sesión del 29 de octubre de 1990, que la Comunidad y los Estados miembros, en el supuesto de que otros países importantes asumiesen compromisos similares y reconociendo los objetivos fijados por algunos Estados miembros para la estabilización o reducción de las emisiones en distintas fechas, estaban dispuestos a tomar medidas para conseguir globalmente en la Comunidad la estabilización de las emisiones totales de CO₂ para el año 2000 en el nivel registrado en 1990.

Durante la segunda etapa, en la negociación, el objetivo de estabilización implícitamente reconocía la necesidad de realizar una diferenciación interna entre los Estados miembros. De hecho, se hizo evidente que los «países de la cohesión» (España, Grecia, Irlanda y Portugal) incrementarían

³² Disponible en: http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf

³³ Informe sobre las principales medidas y acciones a desarrollar en la Presidencia Española de la Unión Europea, presentado en el Consejo de Ministros de 8.01.2010.

sus emisiones durante este período³⁴. Al objeto de lograr el objetivo de estabilización se adoptaron una serie de medidas:

- Programa Multianual de fomento de la eficiencia energética, SAVE I³⁵.
- Propuesta de un impuesto sobre el CO₂³⁶.

Durante la tercera etapa, la CE adoptó la Directiva 93/76/CEE del Consejo, de 13 de septiembre de 1993, relativa a la limitación de las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficacia energética (SAVE)³⁷, el programa ALTENER (acciones específicas en favor de una mayor penetración de las energías renovables)³⁸ y la Decisión del Consejo de 24 de junio de 1993 relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO₂ y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad³⁹. Este mecanismo obligaba a los Estados miembros a desarrollar programas nacionales para reducir las emisiones de GEI y la Comisión era la encargada de evaluar los datos facilitados por los Estados miembros. Este mecanismo es importante ya que asegura en cierta forma que la CE estabilizaría sus emisiones totales de CO₂ en 2000 en relación con los niveles de 1990, es decir, el compromiso de la CE bajo el CMNUCC.

La primera CdP del CMNUCC tuvo lugar en uno de los Estados miembros de la UE, Alemania. Antes de esta reunión, los ministros de medio ambiente de la CE reiteraron su compromiso de estabilizar las emisiones de la Comunidad, animando a todos los países industrializados a que se adhirieran a este compromiso.

En la cuarta etapa, en marzo de 1997, la CE llegó a un acuerdo de «distribución de la carga» por el que se distribuía una reducción agregada del 10% por debajo de los niveles de 1990 durante la presidencia holandesa⁴⁰.

³⁴ RINGIUS, L., *The European Community and climate protection: What's behind the empty rhetoric?*, CICERO, Report 1999:8, October 1999.

³⁵ A pesar del Programa SAVE, el índice global de reducción de la intensidad energética en el conjunto de la Comunidad resultó insignificante. En 1996 se adoptó SAVE II.

³⁶ (COM (92) 226 final; Comisión Europea, 1992). Esta propuesta no fue adoptada.

³⁷ DOCE 237/L, de 22.09.93.

³⁸ Decisión 93/500/CE del Consejo (DO L 235, de 18.09.1993). Este programa fue extendido durante 1998-2002, Decisión 646/2000/CE (DO L 79, 30.03.2000)

³⁹ Decisión 93/389/CEE (DO L 167 de 9.7.1993). Esta Decisión fue derogada por la Decisión 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto (Diario Oficial L 49 de 19.2.2004).

⁴⁰ Council of the European Union, «Community Strategy on Climate Change: Council Conclusions», Document 6450/97. 7 March, 1997. Posteriormente, tras la negociación del Protocolo de Kyoto se acordó formalmente como redistribuir el objetivo del 8% bajo el artículo 4 del Protocolo en junio de 1998. Conclusiones sobre Cambio Climático del Consejo Europeo de Medio Ambiente, Reunión 2106, documento 9702/98, 16-17 de junio, 1998.

Durante la quinta etapa, el Consejo Europeo hizo un compromiso de ratificar el Protocolo de Kyoto y pidió a la Comisión que comenzara el trabajo para introducir instrumentos apropiados⁴¹. Hay que recordar que en esta etapa era cuando la CE debía cumplir con el objetivo de estabilización de CO₂ que fue logrado fundamentalmente gracias a las excepcionales reducciones registradas en Alemania y el Reino Unido⁴².

En el año 2000, la Comisión Europea lanzó el Programa Europeo sobre Cambio Climático que condujo a la adopción de una amplia gama de nuevas políticas y medidas. Entre éstas se incluía la promoción de las energías renovables y el sistema de comercio de emisiones (SCE). Así se adoptó la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad⁴³. La CE comenzó a aplicar el sistema de comercio de emisiones⁴⁴ en una primera fase en 2005, es decir, antes de que fueran obligatorios los compromisos del Protocolo de Kyoto (2008-2012).

En los años 2007-2009, el cambio climático se ha convertido en una prioridad de la CE como consecuencia del vínculo entre la política de cambio climático y la seguridad energética, resultado de las acciones de Rusia en 2006 y de la volatilidad de los precios del petróleo y el gas. Entre 2005 y 2008 se adoptaron una serie de comunicaciones que combinan aspectos relativos a la política energética y al cambio climático⁴⁵. Estos documentos condujeron el diálogo con otras instituciones y *stakeholders*. En el Con-

GRUBB, M. & VROLIJK, C., «Target differentiation and the European bubble», en GUPTA, J & GRUBB, M. (eds.), *Climate Change and European Leadership, A Sustainable role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2000, pp.333-340.

⁴¹ Presidency Conclusions Göteborg European Council 15-16 June, SN 200/1/01 REV 1.

⁴² Así fue explícitamente reconocido en el Sexto PAM.

⁴³ DO L 283 de 27.10.2001.

⁴⁴ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003).

⁴⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Ganar la batalla contra el cambio climático mundial*, COM(2005) 35 final. Bruselas, 9.2.2005.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible: plataforma de acción*, COM (2005) 658 final. Bruselas, 13.12.2005.

Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, *una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final. Bruselas, 10.1.2007.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Limitar el calentamiento mundial a 2 °C Medidas necesarias hasta 2020 y después*, COM (2007) 2 final. Bruselas, 10.1.2007.

sejo de marzo de 2007 surgió un consenso político sobre la importancia de incrementar la acción en la mitigación y adaptación al cambio climático y se acordaron los objetivos sobre el 20% en el año 2020. Así el acuerdo del Consejo fijó un número de objetivos precisos vinculantes para reducir las emisiones de GEI entre lo que se incluyen:

1. Una reducción de por lo menos un 20% de los GEI para 2020, a aumentar en un 30% si se alcanzara un acuerdo internacional con otros países en desarrollo y reducciones comparables en función de sus responsabilidades y capacidades por parte de los países más avanzados en desarrollo.
2. Un 20% de cuota de energías renovables en el consumo energético de la UE para el año 2020.
3. Una mejora del 20% en la eficiencia energética en la UE para el año 2020.

En enero de 2008 se propuso por parte de la Comisión Europea un paquete de medidas sobre cambio climático y energía para alcanzar los objetivos acordados por el Consejo Europeo. Estas propuestas fueron aprobadas en diciembre de 2008 para ser aplicadas en 2011. Junto a la Comunicación no legislativa (COM (2008) 30), el paquete de medidas incluía:

1. Propuestas legislativas para lograr reducciones de emisiones fuera del Sistema de Comercio de Emisiones de la UE⁴⁶.
2. Captura y almacenamiento de carbono⁴⁷.
3. Energía renovable⁴⁸.

A la luz de las medidas adoptadas en el plano interno de la UE, podemos ver la estrecha relación entre la acción exterior de la UE en materia de cambio climático con las medidas adoptadas en el plano interno que muestran un firme y claro compromiso para cumplir con los compromisos internacionales.

4. Conclusiones

La CE ha sido un activo participante en las negociaciones internacionales de cambio climático y ha asumido un papel de liderazgo claro y firme desde que ratificó el Protocolo de Kyoto adoptando un gran número de instrumentos dirigidos a reducir las emisiones de GEI en el territorio de la UE.

⁴⁶ COM (2008) 16.

⁴⁷ COM (2008) 18.

⁴⁸ COM (2008) 19.

No obstante, habrá que esperar al fin del período de compromiso del Protocolo de Kyoto para comprobar si ha sido capaz de lograr esos compromisos. Asimismo, el liderazgo de la UE puede verse disminuido, tal y como quedó patente en la decimoquinta CdP celebrada en Copenhague frente a actores como los EE.UU. y China. Habrá que esperar a próximas citas de la CdP para ver si la posición de la UE vuelve a cobrar fuerza. El sistema de comercio de emisiones es la piedra angular de la política interna en materia de cambio climático de la UE y una demostración a la comunidad internacional de que la acción transnacional es posible para combatir el cambio climático.

Aspectos económicos de la política climática europea

Juan Carlos Ciscar¹

Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS-JRC). Comisión Europea

Sumario: 1. Introducción.—2. Consecuencias del cambio climático en Europa y la política de adaptación. 2.1. Impactos del cambio climático en Europa. 2.2. La política europea de adaptación.—3. Causas del cambio climático: la política de mitigación. 3.1. Objetivos europeos de mitigación. 3.2. Instrumentos de mitigación.—4. Conclusiones.

Resumen: En este artículo se analizan algunos aspectos económicos clave de la política europea de lucha contra el cambio climático. Se revisa parte de la evidencia disponible respecto a las consecuencias económicas del cambio climático en Europa, tanto en su impacto total como en su distribución sectorial y geográfica. Asimismo, se estudian las principales líneas de la política europea de mitigación, incluyendo los principales instrumentos regulatorios utilizados.

Palabras clave: política de cambio climático, impacto del cambio climático, adaptación al cambio climático, mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Abstract: *This article studies some of the key economic issues of the European policy against climate change. Recent results concerning the impacts of climate change in Europe are reviewed, regarding both the overall impact and the sectoral and regional effects. The main lines of the European mitigation policy are also briefly reviewed.*

Keywords: *climate change policy, impacts of climate change, adaptation to climate change, greenhouse gas emission mitigation.*

1. Introducción

El cambio climático es uno de los retos más importantes a los que se enfrenta hoy en día la humanidad. El cambio climático se debe a una alteración de la composición química de la atmósfera: un aumento en la

¹ Las opiniones expresadas en este artículo corresponden al autor, y no reflejan necesariamente las de la Comisión Europea.

concentración de los denominados gases de efecto invernadero (GEI). El efecto invernadero es un fenómeno natural por el cual parte del calor que la Tierra recibe del sol es retenido por los GEI de forma que la temperatura de la superficie terrestre es superior a la que habría en ausencia de estos gases.

Este fenómeno se ha reforzado desde el inicio de la revolución industrial, a finales del siglo XVIII, debido a las emisiones antropogénicas de GEI principalmente procedentes de la quema de combustibles fósiles, lo que ha conducido al llamado calentamiento mundial (e.g. Flannery, 2007). A lo largo del siglo XX la temperatura media de la superficie de la Tierra ha aumentado aproximadamente en 0,6 °C, según el IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) de Naciones Unidas. El ritmo y la duración del calentamiento en el siglo XX han sido mucho mayores que en cualquiera de los nueve siglos anteriores.

El IPCC concluye en su cuarto informe de evaluación (IPCC, 2007) que es muy probable que la mayor parte del aumento de temperatura desde mediados del siglo XX se deba a la mayor concentración de GEI antropógenos. Las proyecciones de emisiones para final del siglo XXI indican que la temperatura media puede aumentar de 1,1 a 6,4 °C respecto a 1990, según los escenarios de crecimiento económico, evolución demográfica y progreso tecnológico que se consideren.

Las consecuencias medioambientales y económicas del calentamiento mundial o, en términos más generales, del cambio global (e.g. Duarte, 2009) pueden ser muy graves, sobre todo para los países en vías de desarrollo. El aumento del nivel del mar, una mayor frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos (como inundaciones, sequías y olas de calor), por ejemplo, podrían alterar, incluso de modo irreversible, nuestro entorno natural. El informe Stern (Stern, 2006) estima que el daño anual del cambio climático podría estar en un rango entre un 5% y un 20% del PIB mundial, según los tipos de impactos que se consideren.

Las políticas para hacer frente a la amenaza del cambio climático se han convertido en los últimos años en un tema fundamental de la agenda medioambiental internacional, como se ha visto en las recientes cumbres del clima de Naciones Unidas de Bali y Copenhague. Hay dos tipos de políticas de cambio climático. Por un lado, la política de mitigación persigue reducir las emisiones de GEI, es decir, hacer frente a las causas del problema. Por otro lado, las políticas de adaptación pretenden minimizar los impactos negativos del cambio climático y, asimismo, aprovechar las oportunidades que ofrece.

Hoy en día la Unión Europea (UE) intenta liderar la política de lucha contra el cambio climático a nivel mundial. La UE tiene el objetivo de li-

mitar el aumento medio de la temperatura mundial a 2 °C, respecto a los niveles previos a la revolución industrial. Ello implicaría que la concentración de GEI en la atmósfera se debería estabilizar en un rango de 450 a 500 ppmv, en unidades de CO₂-equivalente. Para alcanzar este objetivo de concentración es necesario que las emisiones de GEI se estabilicen en el mundo hacia el año 2020, es decir, dentro de una década aproximadamente. En el horizonte del año 2050 el objetivo de reducción de emisiones mundiales respecto a los niveles de 1990 es muy significativo, del orden del 50 al 80%. El G8 apoyó recientemente un objetivo de reducción de emisiones de GEI de al menos el 80% para los países desarrollados en el año 2050 (G8).

Tales objetivos exigen un cambio radical del sistema energético, tal y como lo entendemos hoy en día, por el hecho de que el cambio climático está íntimamente relacionado con la producción, transformación y el consumo de la energía en nuestras sociedades.

Asimismo, para alcanzar tales objetivos de reducción de emisiones es necesario diseñar un amplio conjunto de medidas de tipo regulatorio que afecten a los precios de los mercados ligados a las emisiones de GEI, y además también modifiquen de forma sustancial el comportamiento de todos los agentes económicos, es decir, los consumidores, las empresas y las administraciones públicas.

En este artículo se analizan algunos de los aspectos económicos de la política europea de cambio climático. En la sección 2, se revisa parte de la evidencia disponible respecto a los impactos económicos del cambio climático en Europa, a partir del informe PESETA recientemente publicado. En la sección 3 se estudian las principales líneas de la política europea de mitigación, discutiendo los instrumentos regulatorios utilizados. La sección 4 concluye el artículo con algunas reflexiones.

2. Consecuencias del cambio climático en Europa y la política de adaptación

Los esfuerzos de reducción de emisiones y los costes económicos asociados a la política de mitigación quedan justificados por los impactos que produce el cambio climático sobre los sistemas naturales, el sistema económico y la salud humana. En la primera subsección se repasan brevemente las principales conclusiones de un reciente estudio sobre los efectos económicos del cambio climático en Europa. En la siguiente subsección se detallan las principales líneas de la política de adaptación en la UE.

2.1. *Impactos del cambio climático en Europa*

El objetivo del proyecto PESETA (Ciscar *et al.*, 2009) es comprender mejor las consecuencias físicas y económicas del cambio climático en Europa. El estudio se centra en los impactos totales y en su desagregación por zonas geográficas y sectores, de forma que los resultados puedan ser útiles para el diseño de políticas y medidas de adaptación.

El estudio considera las siguientes cinco categorías de impacto: agricultura, inundaciones fluviales, sistemas costeros, turismo y salud humana. Es importante destacar que el coste total del cambio climático está subestimado en PESETA, ya que el estudio no tiene en cuenta impactos de índole no económica, como la pérdida de biodiversidad y los efectos sobre los ecosistemas. Asimismo, los efectos de fenómenos meteorológicos extremos como sequías, tormentas y olas de calor no se tienen en cuenta. Impactos de tipo catastrófico (por ejemplo la ralentización e incluso interrupción de la circulación termohalina del Atlántico o la fusión extensiva de los hielos de Groenlandia) tampoco se han incluido en el análisis.

PESETA considera cinco escenarios de cambio climático: uno para el periodo de los años 2020 y cuatro para los años 2080. Los cuatro escenarios en el horizonte 2100, cuyos efectos se comentan en esta sección, tienen en cuenta parte de la incertidumbre relacionada con la evolución del sistema económico y con la modelización del clima futuro. El aumento en la temperatura media en la UE estaría en un rango entre 2,5 °C y 5,4 °C en el periodo 2071-2100, respecto al periodo 1961-1990. El aumento correspondiente en la temperatura media mundial estaría en un rango entre 2,3 °C y 3.1 °C. En cuanto a la subida del nivel del mar a finales de este siglo, el rango considerado se sitúa entre 49 cm y 59 cm. Se ha estudiado también el caso extremo de una subida del nivel del mar de 88 cm, más acorde con las recientes estimaciones disponibles.

Hay cinco resultados principales del estudio que se pueden destacar. En primer lugar, en cuanto al impacto total del cambio climático en la UE en los cuatro sectores del estudio con valoración de mercado (agricultura, inundaciones fluviales, costas y turismo) se calcula que los daños totales a la economía de la UE, en términos de pérdida de PIB, supondrían entre 20.000 y 65.000 millones de euros al año.

Una segunda medida de impacto empleada habitualmente en modelos económicos se refiere al bienestar de los consumidores. El modelo de equilibrio general utilizado en PESETA (van Regemorter, 2005) supone que los consumidores persiguen maximizar la satisfacción o bienestar que obtienen del consumo de bienes y servicios, una vez tenida en cuenta la renta disponible. De hecho el efecto sobre el bienestar mide mejor el impacto del cambio climático que la variación del PIB.

Según el estudio PESETA, el bienestar económico de los europeos, que ha crecido en las últimas décadas aproximadamente a una tasa anual de alrededor del 2% (tasa denominada tendencial), aumentaría a menor velocidad debido al calentamiento del planeta. En concreto, un aumento de la temperatura media de 2,5 °C podría reducir el bienestar un 0,2%, con lo que la tasa tendencial de crecimiento del bienestar pasaría a ser del 1,8%. Si la temperatura media aumentara hasta 5,4 °C, podría reducir aproximadamente a la mitad la tasa anual de aumento del bienestar, es decir, hasta una tasa de crecimiento del 1%, en lugar del 2% tendencial.

En segundo lugar, en el escenario climático más pesimista (un aumento de 5,4 °C y una subida del nivel del mar de 88 cm), los daños estimados por sectores para el conjunto de la UE serían los siguientes:

- Agricultura: las pérdidas de producción, en términos de PIB, serían del 0,3% debido a un menor rendimiento de los cultivos (se estima una reducción anual del 10% en la productividad agraria en la UE).
- Sistemas costeros: los costes ocasionados por las inundaciones litorales y las migraciones reducirían el bienestar anualmente cerca del 0.5%. Estos fenómenos afectarían unos cinco millones y medio más de personas que en la actualidad.
- Las inundaciones fluviales afectarían a unas 400.000 personas cada año y reducirían el bienestar anualmente en un 0,2%, principalmente debido a daños a edificios residenciales (con un coste directo de 15.000 millones de euros al año).
- El turismo sería el único sector que registraría un resultado prácticamente neutro en cifras totales en toda la UE, si bien se prevén diferencias para las distintas regiones consideradas en el estudio.

En tercer lugar, para facilitar la interpretación de los resultados se calculan los impactos económicos desagregados por zonas geográficas. Se han considerado cinco regiones en la UE: Norte de Europa, Islas Británicas, Europa Central septentrional, Europa Central meridional y Sur de Europa. El análisis abarca todos los países de la UE, salvo Chipre, Luxemburgo y Malta.

En la figura 1 se representan los cambios en la producción (PIB) en la UE y sus regiones en los principales escenarios del estudio, teniendo en cuenta los impactos de la agricultura, inundaciones fluviales, costas y turismo. Se observa la asimetría en la distribución espacial de los daños, como se comentará con más detalle en lo que sigue.

La figura 2 recoge la variación en el bienestar, y se observa que los cambios en las regiones del centro de Europa y las Islas Británicas son mayores que las estimadas con el PIB.

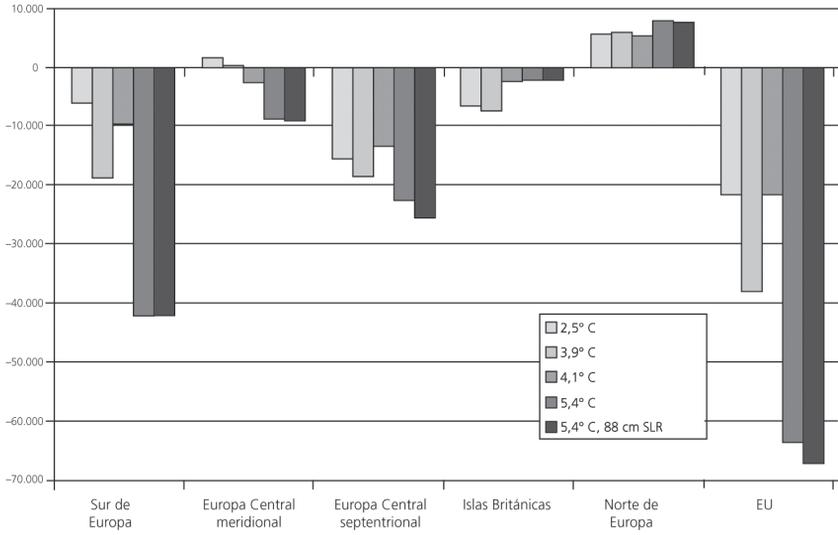


Figura 1

Daño total en la UE en términos de pérdida de PIB (millones de euros)

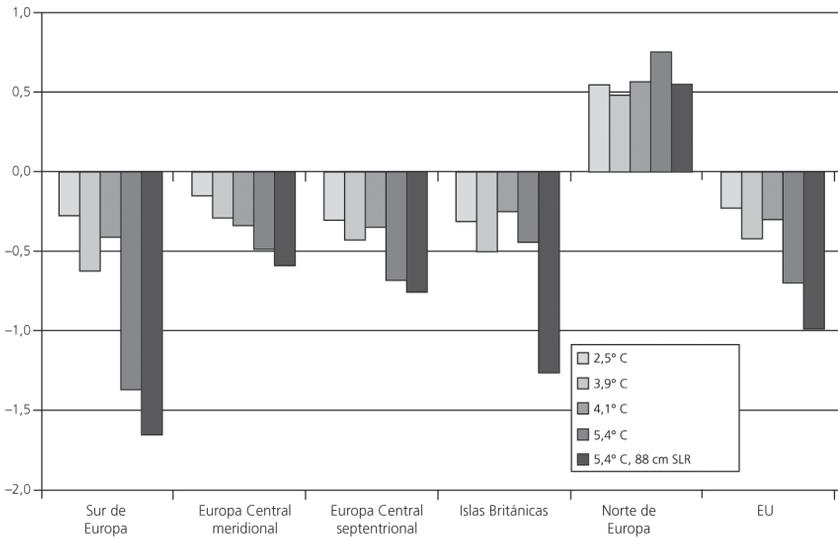


Figura 2

Daño total en la UE en términos de pérdida de bienestar (%)

Veamos a continuación los resultados detallados para las regiones del estudio. Bulgaria, España, Grecia, Italia y Portugal (Sur de Europa) presentan las mayores pérdidas de bienestar de la UE, que se sitúan entre un 0,3% y un 1,6% anual. El impacto del cambio climático es negativo en todos los sectores, observándose un deterioro grave en la proyección correspondiente a la mayor subida de temperatura (5,4° C). La agricultura sufriría los mayores impactos, puesto que la disminución de los rendimientos podría alcanzar un 25%. Se estima que los ingresos del turismo podrían disminuir en hasta 5.000 millones de euros al año, en el peor de los escenarios.

El cambio climático también afectaría negativamente a Europa Central, pero en menor medida. Alemania, Bélgica, Países Bajos y Polonia (Europa Central septentrional) registrarían pérdidas anuales del bienestar estimadas entre el 0,3% y el 0,7%. En esta región, el impacto más negativo serían los daños a los sistemas costeros. Las inundaciones litorales afectarían a 2,4 millones de personas más que en la actualidad, mientras que las inundaciones fluviales podrían ocasionar un coste adicional de 5.000 millones de euros al año.

Las pérdidas de bienestar en Austria, Eslovaquia, Francia, Hungría, República Checa y Rumanía (Europa Central meridional) se situarían entre un 0,1% y un 0,6%. Los impactos más graves previstos en esta región también guardan relación con las crecidas de los ríos y los daños a los sistemas costeros. En contraste, el turismo se vería beneficiado por el cambio climático.

En Irlanda y Reino Unido, la pérdida de bienestar sería similar a la de Europa Central, excepto en la proyección con un aumento de las temperaturas de 5,4 °C y una subida del nivel del mar de 88 cm, en la que la pérdida de bienestar sería del 1,3% anual, sobre todo debido al deterioro de los sistemas costeros. Los efectos de las inundaciones fluviales son considerablemente negativos en todas las proyecciones, al contrario que en el sector turístico, donde los ingresos aumentarían en 4.500 millones de euros.

Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania y Suecia (Norte de Europa) constituyen la única zona de la UE cuyo bienestar registraría subidas anuales en todas las proyecciones, de entre el 0,5% y el 0,7%. Ello se debe sobre todo a los efectos beneficiosos del cambio climático en la agricultura en esta zona de Europa. Asimismo, habría menores daños causados por las inundaciones fluviales y aumentarían los ingresos en el sector turístico. Por contra, las inundaciones litorales podrían afectar como mínimo a 250.000 personas más cada año.

En cuarto lugar, el proyecto ha considerado cuánto se reducirían los impactos si se adoptasen medidas de adaptación pública en los sistemas costeros (el resto de sectores no recogen medidas de adaptación pública). En concreto, se contemplan dos medidas de adaptación en las costas ante una subida del nivel del mar: construcción o elevación de diques y regeneración

de playas con arena. Con estas medidas de adaptación los impactos totales se ven reducidos en gran medida, en un factor de cinco aproximadamente.

Finalmente, los efectos sobre la mortalidad humana debidos al cambio climático, sin considerar los impactos de las olas de calor, son los siguientes. La mortalidad anual debida al calor aumentaría en un rango entre 60.000 y 165.000, sin considerar la posible aclimatización de la población a un clima más caluroso. Si se tiene en cuenta que la población se podría aclimatar a veranos más calurosos, la mortalidad disminuiría al menos en un factor de cinco. La mortalidad ligada al frío se vería reducida, por inviernos más templados. Se estima que el rango de reducción anual de la mortalidad está entre 60.000 y 250.000.

2.2. La política europea de adaptación

El cambio climático está ocurriendo ya y es necesario por tanto adaptarse al mismo, de forma que se minimicen los efectos negativos y se puedan aprovechar al máximo las posibles consecuencias positivas del cambio climático. De hecho, la cuantía de la transferencia económica del mundo desarrollado a los países en vías de desarrollo para que éstos puedan adaptarse al cambio climático es uno de los aspectos centrales en las negociaciones internacionales en el marco de Naciones Unidas.

La política de adaptación al cambio climático es relativamente reciente en la estrategia europea de lucha contra el cambio climático. En junio del 2007 la Comisión publicó el Libro Verde sobre adaptación al cambio climático. En abril de 2009 la Comisión adoptó el Libro Blanco sobre adaptación al cambio climático (Comisión Europea, 2009a), cuyo principal objetivo es proponer un marco que permita reducir la vulnerabilidad de la UE a los impactos del cambio climático. En concreto, a partir del año 2013 se podría poner en marcha una estrategia europea de adaptación, para lo que se proponen una serie de acciones preparatorias en el periodo 2009-2012. Es de destacar que, en definitiva, el libro blanco está planteando el nacimiento de una política de adaptación a escala europea.

Se consideran cuatro tipos de actuaciones. En primer lugar, es importante mejorar la información disponible sobre los posibles impactos del cambio climático en la UE. Para ello se plantea crear en el año 2011 un mecanismo de intercambio de información (*clearing house mechanism*) entre los Estados miembros respecto a los impactos del cambio climático, vulnerabilidad y mejores prácticas en adaptación. De este modo se podrá mejorar el conocimiento sobre los costes y beneficios de la política de adaptación, de carácter eminentemente local y regional. Se elaborarán indicadores de impacto, realizándose un seguimiento de los mismos.

En segundo lugar, se propone la integración de la política de adaptación en todas las políticas europeas de tipo sectorial relacionadas con el cambio climático, como es el caso de la política agraria y de salud, áreas donde el cambio climático puede tener importantes consecuencias. El libro blanco detalla las políticas que se verán afectadas, y en las cuales se pretende mejorar su capacidad de «resistencia» al cambio climático, como son las políticas forestales, biodiversidad, ecosistemas, agua, zonas costeras y marinas, sistemas de producción e infraestructuras físicas.

Las otras dos actuaciones se refieren a la cooperación internacional en materia de adaptación y al uso de instrumentos para que la política de adaptación sea efectiva.

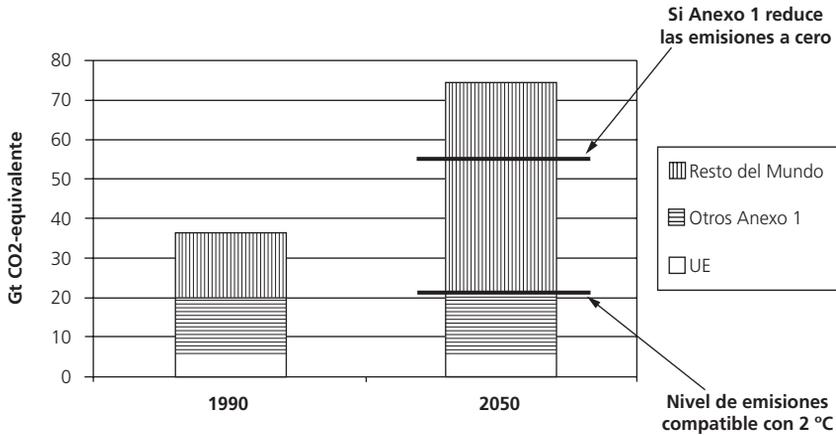
3. Causas del cambio climático: la política de mitigación

3.1. *Objetivos europeos de mitigación*

El Protocolo de Kioto estableció un objetivo de reducción de emisiones del 8% para la UE-15 en el periodo 2008-2012 respecto a las emisiones del año 1990. Las metas de reducción más allá del año 2012 se enmarcan en el objetivo de la UE de limitar el aumento de la temperatura mundial a 2 °C respecto al nivel preindustrial. Es interesante en este punto realizar una reflexión sobre lo que significa este objetivo.

La Figura 3 ilustra la magnitud del enorme esfuerzo a realizar en términos de reducción mundial de emisiones en el horizonte 2050 y destaca la necesidad de contar con una amplia participación de países para lograr la meta de los dos grados. Se representan las emisiones de tres grandes regiones: la UE, el resto de los países desarrollados (denominados países Anexo 1) y el resto del mundo. En la parte izquierda de la figura aparecen las emisiones históricas del año 1990 del mundo y su descomposición por regiones. En la parte derecha aparece una proyección para el año 2050 si no se ponen en práctica medidas de mitigación de emisiones. Se observa que las emisiones mundiales se duplican aproximadamente respecto a los niveles de 1990, principalmente por las emisiones adicionales de los países en vías de desarrollo.

El nivel de emisiones necesario para alcanzar la meta de los dos grados indica el enorme esfuerzo de reducción de emisiones, respecto a las emisiones del año 1990 y, sobre todo, respecto a las emisiones que se darían en un escenario de futuro sin política de mitigación. Asimismo, la figura muestra que incluso si los países del Anexo 1 no emitiesen nada en el año 2050, las emisiones mundiales seguirían siendo muy superiores a las requeridas por el objetivo de los dos grados.



Fuente: Greenhouse gas reduction pathways in the UNFCCC process up to 2025, CNRS/LEPII-EPE, RIVM/MNP, ICCS-NTUA, CES-KUL (2003).

Figura 3

El esfuerzo mundial de reducción de emisiones para lograr la meta de los dos grados

Una serie de recientes comunicaciones de la Comisión al Consejo recogen los pasos seguidos en el desarrollo de objetivos de mitigación en Europa respecto al horizonte 2020. La Comunicación *Ganando la batalla contra el cambio climático global* (Comisión Europea, 2005) de marzo del 2005 destacó la necesidad de contar con una amplia participación de países, incluyendo a las grandes economías emergentes, como son los países BRIC: Brasil, Rusia, India y China.

El Consejo Europeo de marzo de 2005, posterior a dicha comunicación, solicitó a la Comisión Europea profundizar en su análisis, de forma que ésta adoptó en enero del 2007 la Comunicación *Limitando el calentamiento mundial a 2 °C - Medidas necesarias hasta 2020 y después* (Comisión Europea, 2007). En esta Comunicación se presentan escenarios mundiales de política climática que permiten en el horizonte 2030 alcanzar el objetivo de los 2 °C (véase Russ *et al.*, 2007).

Como resultado de la Comunicación de 2007 el Consejo Europeo de marzo de 2007 aprobó el importante «paquete del clima y de la energía», según el cual la UE tiene el compromiso de reducir las emisiones de GEI en al menos un 20% en el año 2020, respecto a las emisiones de 1990. Este objetivo será del 30% si hubiese un acuerdo internacional y si, además, otros países desarrollados se comprometen a reducciones de emisiones comparables. Al mismo tiempo, y para contribuir a alcanzar los objetivos de mitiga-

ción, el Consejo adoptó la «política energética para Europa», estableciendo un objetivo del 20% en energías renovables y objetivos de mejora en eficiencia energética, un aspecto fundamental en la política de lucha contra el cambio climático, como se verá a continuación.

En enero del 2009 la Comisión publicó la Comunicación *Hacia un acuerdo de cambio climático completo en Copenhague* (Comisión Europea, 2009b), con la finalidad de definir la posición de la UE ante la Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Copenhague en diciembre del 2009. En esta Comunicación se analizan distintos criterios de asignación de objetivos de reducción de emisiones para los países desarrollados, un aspecto central a la hora de lograr un acuerdo multilateral.

3.2. Instrumentos de mitigación

En esta subsección se hace una somera revisión de los instrumentos de política climática que se han puesto en marcha en Europa para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones.

En el año 2005 se creó el mercado europeo de derechos de emisión de GEI (ETS, en sus siglas en inglés, *emission trading scheme*), siendo de hecho el primer régimen internacional de comercio de estos derechos en el mundo. El ETS constituye uno de los instrumentos fundamentales de la política climática de la UE, tanto por el número de instalaciones industriales afectadas (unas doce mil) como por los sectores considerados (los sectores industriales intensivos en el uso de energía).

La idea central del comercio de emisiones es aprovechar las ventajas del mercado como asignador de recursos de forma descentralizada, de forma que se reduzca al mínimo el coste de reducir las emisiones, lo que se conoce en inglés como *cost-effectiveness*. En el momento de lanzar el mercado europeo de comercio de emisiones, mientras la UE tenía amplia experiencia en el uso de impuestos como mecanismo de regulación, carecía de experiencia en este instrumento de regulación basado en las cantidades.

La característica fundamental de la Directiva europea que establece el comercio de derechos de emisión de GEI es limitar en términos absolutos los derechos de emisiones y permitir el comercio de esos derechos entre los participantes del mercado (*cap and trade*). La principal ventaja de este sistema de regulación es que se logra un objetivo cierto de reducción de emisiones al mínimo coste. En la alternativa de establecer impuestos se determina el precio, pero no cuánto se reducen las emisiones. Sin embargo, una desventaja del comercio de emisiones es que no se sabe de antemano el precio de los derechos, que será el resultado de la interacción de todos los agentes del mercado. En términos económicos el precio es, si se cubren to-

dos los sectores emisores, el coste marginal de reducción de emisiones en la economía.

El ETS ha tenido varios periodos. En el primer periodo, años 2005 a 2007, el mercado incluía los sectores más intensivos en el uso de energía, en concreto: sector eléctrico (plantas de combustión), refinerías de petróleo, coquerías, plantas metalúrgicas y acerías, así como fábricas de cemento, vidrio, ladrillos, cerámica, y pasta y papel, representando aproximadamente la mitad de las emisiones de CO₂ y la tercera parte de las emisiones de GEI de la UE.

Los derechos de emisión de cada instalación industrial se asignaban a través de los denominados Planes Nacionales de Asignación (PNA). La mayor parte de los derechos se asignaron a las empresas gratuitamente (*grand-fathering*). Para el segundo periodo del ETS, periodo 2008-2012, como mínimo el 90% de los derechos se asignan gratuitamente.

Un aspecto esencial del diseño de un sistema de comercio de emisiones se refiere a la posibilidad de trasladar permisos de un periodo a otro. Esto no era posible en el en el primer periodo. Como es sabido, al final del primer periodo (fines de 2007) el precio del permiso disminuyó de forma acusada, acercándose a cero, debido a que hubo sobre-asignación de permisos que no se podían trasladar al siguiente periodo. Para el segundo periodo del ETS y los siguientes está previsto, sin embargo, que se puedan trasladar los permisos entre periodos.

En noviembre de 2004, una enmienda a la Directiva (Linking Directive) sentó las bases legislativas para extender la flexibilidad del mecanismo a proyectos catalogables como Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y/o Implementación Conjunta (IC).

En cuanto al periodo 2013-2020, se han introducido una serie de cambios importantes en las reglas que regulan el mercado de emisiones. En primer lugar, el sistema de subasta se instaurará de forma paulatina, reduciéndose el porcentaje de permisos asignados de forma gratuita. En particular, está previsto que se llegue al 100% en el año 2027. Para el sector eléctrico la regla es subasta del 100% de los derechos, con alguna derogación temporal y opcional bajo ciertas condiciones. Asimismo, a los sectores que se puedan ver afectados por la llamada «fuga de carbono» —que se trasladen las plantas industriales, y por tanto las emisiones derivadas de la operación de dichas plantas, a países sin objetivos de reducción de emisiones— se les asignarán todos los permisos de forma gratuita.

En segundo lugar, mientras que en la primera y segunda fases del ETS se determinaban los objetivos nacionales a través de los PNA, en la fase tres (periodo 2013-2020) se fijará un límite paneuropeo de forma anual. Desaparecen por tanto los PNA, estableciéndose unas reglas de asignación armonizadas para todos los países europeos.

Las emisiones de CO₂ de los sectores petroquímico, producción de amoníaco y aluminio serán incluidos en el mercado ETS. Asimismo, se ha decidido incluir el sector aviación desde el año 2012.

En cuanto a las energías renovales (véase también Atienza, 2009), en el año 2008 la Comisión Europea propuso un borrador de Directiva para fomentar el uso de las energías procedentes de fuentes renovables. El objetivo a medio plazo consiste en garantizar para el año 2020 un peso de las energías renovables en el total de la energía final consumida de al menos el 20%. Este objetivo se logrará mediante la imposición de unos objetivos nacionales vinculantes pero diferenciados para los Estados miembros. La propuesta de Directiva no prescribe objetivos sectoriales para la electricidad de fuentes renovables o el calor en sectores terciarios, domésticos e industriales, pero sí exige una proporción mínima de biocarburantes en el total de consumo de combustibles líquidos del sector transporte, que ha de ser igual o superior al 10%. La Directiva faculta ciertos mecanismos de flexibilidad entre los Estados miembros, basados en los certificados de garantía de origen renovable, que serían transferibles entre Estados miembros, pudiendo aquellos que hayan cumplido su objetivo vender sus excedentes a los que fuesen deficitarios. La Directiva mantiene la diversidad de instrumentos nacionales existentes para el fomento de las energías renovables.

Otro de los elementos fundamentales en el paquete del clima y la energía de 2007 consiste en la potenciación de las medidas conducentes a un mayor ahorro y eficiencia energética. La contribución de este tipo de medidas a la reducción necesaria de emisiones puede ser enorme, cifrándose en el entorno del 40% del total de la reducción (e.g. Russ *et al.*, 2007).

El objetivo es reducir el consumo energético en un 20% en el año 2020, con respecto al nivel previsto en la misma fecha si no se tomasen medidas de ahorro energético. Ello se puede lograr con una mayor eficiencia energética tanto en los sectores industriales y terciarios como en el consumo doméstico.

Esta iniciativa se refuerza con toda la legislación previa, de ámbito más sectorial, sobre medidas específicas en cada ámbito de actividad, como son la Directiva sobre Etiquetado Energético (1992), la Directiva de Promoción de la Co-generación (2004), la Directiva sobre Eco-diseño (2005) y la Directiva sobre Eficiencia Energética en Edificios. Asimismo, en el año 2006 se aprobó la Directiva de Eficiencia Energética en usaos finales y servicios de energía. Esta Directiva establece un objetivo indicativo del 9% en el año 2016.

El transporte es una actividad económica responsable de una gran parte de las emisiones de GEI. Hay un amplio conjunto de políticas y medidas en este sector, entre las que se podrían destacar las siguientes: regulación imponiendo mejores estándares en los coches, desarrollo de nuevos combustibles (biocombustibles de primera y segunda generación), electrificación del

transporte mediante coches híbridos y eléctricos y fomento de los cambios modales.

Finalmente, en cuanto a la política tecnológica relacionada con el cambio climático, la Comisión Europea publicó en 2007 la Comunicación sobre el Plan estratégico europeo de tecnologías energéticas: «Un Plan Estratégico Europeo de Tecnologías Energéticas: Hacia un Futuro de Bajo Carbono» (SET-Plan). El objetivo es establecer una nueva agenda de prioridades en investigación y desarrollo (I+D) en la Unión Europea, a través de instrumentos financieros reforzados para fomentar los proyectos de demostración y desarrollo de un amplio espectro de tecnologías energética con bajo o nulo perfil carbónico, contando con la participación de los sectores industriales mediante esquemas de asociaciones público-privadas. El SET-Plan propone la creación de seis plataformas industriales para las siguientes tecnologías: eólica, solar, bioenergía, captura y secuestro de CO₂, redes eléctricas avanzadas y reactores de fisión avanzados. El SET-Plan propone también la creación de una alianza europea de centros de investigación energética con el fin de promover una serie de programas conjuntos de investigación energética que faciliten el paso a un sistema industrial menos dependiente de los recursos fósiles.

4. Conclusiones

En este artículo se han revisado algunos aspectos económicos relacionados con la política europea de cambio climático, que ha tenido un gran desarrollo en los últimos años, en el marco de las negociaciones internacionales de Naciones Unidas.

En Kioto en el año 1997 se acordó una reducción de las emisiones de los países desarrollados para el periodo 2008-2012. Ahora se está intentando llegar a un acuerdo internacional de limitación de emisiones en el horizonte 2050, de forma que se limite el aumento de la temperatura mundial a menos de dos grados respecto a los niveles preindustriales.

Esta meta climática supone una transformación radical del sistema energético, con importantes efectos sobre la forma en la que están organizadas nuestras sociedades y economías. Para ello será necesario modificar la regulación de numerosas actividades y sectores, de forma que se logre una descarbonización prácticamente completa del sistema energético en dos generaciones.

El almacenamiento de dióxido de carbono en los espacios marinos de la Unión Europea¹

Pablo Antonio Fernández Sánchez

Catedrático de Derecho Internacional Público (Universidad de Sevilla)

Titular de la Cátedra Jean Monnet

Sumario: Introducción.—1. Los aspectos técnico-científicos del almacenamiento de dióxido de carbono en mares y océanos.—2. Las medidas jurídicas de la Unión Europea en relación al almacenaje de dióxido de carbono en los espacios marinos.—3. La aplicación de dichas medidas en el ámbito del Derecho del Mar.—4. La aplicación de dichas medidas, teniendo en cuenta las obligaciones medioambientales.—Conclusiones.

Resumen: Una de las medidas transitorias para la lucha contra el cambio climático es el almacenaje geológico del dióxido de carbono, que se ha demostrado científicamente posible, económicamente viable y medioambientalmente sostenible.

La Unión Europea, en el estricto marco de sus competencias, ha adoptado una Directiva en la que establece el marco jurídico del almacenamiento geológico. Algunos de los espacios geológicos donde se regula esta posibilidad son la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental, donde la Unión Europea y los Estados comparten competencias, espacios a los que se dedican los análisis en este trabajo.

Se estudian, pues, las compatibilidades del Derecho Internacional del Mar y de las obligaciones de los Estados y la Unión Europea en materia de protección medioambiental marina, en los tres estadios del proceso industrial: captura del dióxido de carbono, el transporte y la inyección geológica.

Palabras claves: cambio climático, almacenamiento de carbono, protección medioambiental marina, Derecho del Mar, Plataforma Continental, Unión Europea y espacios marinos.

Abstract: *One of the transitory measures for fight against the climate change has been the geologic storage of the dioxide of carbon. This measure has been demonstrated scientifically possible, economically viable and environmentally sustainable.*

The European Union, in the framework of its competences, has adopted a Directive on this topic. The EU Directive mentions the geologic spaces where this pos-

¹ Este trabajo en progreso (*work in progress*) se realiza en el marco del Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía P08-SEJ-3524, titulado *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional*, del que soy Investigador Principal.

sibility is regulated, among them the Exclusive Economic Zone and the Continental Platform, where the European Union and the States have shared competences. In this article, the analysis is focused on these marine spaces.

The author studies the compatibilities of the International Law of the Sea and of the obligations of the States and the European Union as regards to the marine environmental protection, in the three parts of the industrial processes: the CO₂ captures, the transport and the geologic storage.

Keywords: *climate change, carbone storage, marine environmental protection, Law of the Sea, Continental Platform, European Union and marine spaces.*

Introducción

A nadie se le escapa que la Unión Europea, a falta de otro actor internacional con más coraje, está liderando la lucha contra el cambio climático. Desde luego la Unión Europea es un importantísimo actor en este tema, con responsabilidades desiguales aunque compartidas pero, aun así, las iniciativas puestas en marcha no podrán ser exitosas si no van acompañadas de corresponsabilidad de los otros actores que más inciden en el cambio climático.

Una de las medidas ya probadas que pueden incidir exitosamente en la lucha contra el cambio climático es la captura de dióxido de carbono de la atmósfera y su almacenamiento geológico. En este sentido, la Unión Europea (a través de la antigua Comunidad Europea) ha aprobado medidas jurídicas a tal fin. En dichas medidas se incorporan espacios marítimos, geológicos y acuáticos que merecen una reflexión, desde la perspectiva no solamente de la lucha contra el cambio climático, sino desde la perspectiva del Derecho del Mar y, como no, desde el Derecho Ambiental.

En efecto, el dióxido de carbono se elimina de la atmósfera como parte del ciclo del carbono. Si no sucediera este ciclo el mundo tendería a calentarse. No sería la Tierra sino que su temperatura emularía a Venus.

Sin embargo, la naturaleza permite la existencia de lo que llamamos «sumideros de carbono». Y entre ellos, las masas boscosas y los mares y océanos son los que más carbono absorben.

El fitoplancton marino obtiene carbono base de CO₂ a través de la fotosíntesis, como las plantas y es el comienzo de toda la cadena alimentaria del mar.

Para la formación de los esqueletos y la conchas (compuestos químicos de calcita o carbono cálcico) es preciso el CO₂, que se obtiene por absorción. Esto hace que los mares y océanos se hayan convertido en los sumideros de CO₂ más grandes de la Tierra.

Ahora bien, se está descubriendo que los océanos están saturados de carbono muy a pesar de que se sabe que «hasta ahora no se ha producido

prácticamente ningún cambio en el *ph* de las profundidades oceánicas»². De hecho, el nivel de CO₂ que absorben es el de los niveles de 1981, que es el máximo técnicamente posible para que consideremos un equilibrio ecológico. Si tenemos en cuenta que desde esas fechas, las emisiones de CO₂ han aumentado exponencialmente, comprenderemos fácilmente que el calentamiento global se justifica por la falta de absorción, entre otros sumideros, de los mares y océanos. Es más, esto provoca más tormentas, más agitaciones marinas, lo que provoca, a su vez, que el carbono depositado en el lecho marino está siendo movilizado y trasladándolo a la superficie, lo que, a su vez, impide mayor absorción del CO₂ atmosférico.

Y ¿cuáles serían las consecuencias jurídicas de la alteración de estos sumideros marinos? Pues teniendo en cuenta que existe un Tratado Internacional sobre la Antártica, para establecer la responsabilidad de los Estados Partes para investigaciones y exploraciones, así como para posponer las reclamaciones territoriales y que el Derecho del Mar no tiene previsto un régimen específico para evitar estas consecuencias medioambientales, o buscar soluciones, más allá de lo establecido en algunos Convenios específicos sobre contaminación marina, etc., el Derecho Internacional se tendría que aplicar muchísimo para encontrar soluciones a estos problemas complejos.

Una de las medidas de lucha contra el cambio climático que pudieran ser técnicamente posibles y sostenibles medioambientalmente hablando, así como plausible en orden a encontrar un equilibrio para que los sumideros de carbono del mar pudieran absorber el carbono necesario de manera natural, sería el almacenamiento permanente del dióxido de carbono sobrante en la atmósfera, en las estructuras subterráneas, tanto de la tierra firme como de las estructuras geológicas de los espacios marinos sujetos a la jurisdicción de los Estados.

Esta medida, entre otras muchas, es la que será el eje de las reflexiones a las que se dirigen las próximas páginas.

1. Los aspectos técnico-científicos del almacenamiento de dióxido de carbono en mares y océanos

Sin ánimo de entrar a analizar en detalle los aspectos técnico-científicos del almacenamiento de carbono, que por otro lado no sería de mi competencia profesional, creo que es importante dar algunos detalles para que el jurista comprenda el marco de actuación natural.

² METZ, Bert, DAVIDSON, Ogunlade, CONINCK, Heleen de, LOOS, Manuela and MEYER, Leo (Eds.): *Carbon Dioxide Capture and Storage*, IPCC, 2005, Cambridge University Press, UK., p. 37. Disponible en www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports_carbon_dioxide.htm

El carbono existente en la atmósfera es absorbido de forma natural por los llamados sumideros de carbono, fundamentalmente bosques y océanos. Las plantas necesitan el carbono para su alimentación y lo absorben de la atmósfera a través de la llamada fotosíntesis. Esto significa que las plantas absorben carbono, que es retenido en su biomasa (troncos, ramas, hojas...) y en el suelo (hojarasca, turba...). Por otro lado emiten o liberan oxígeno a la atmósfera y sirven de combustible por su capacidad de almacenaje de carbono³. Es el llamado *carbono verde*.

Si atendemos a lo que nos dice Sandra BROWN, «Los bosques desempeñan un papel primordial en el ciclo global del C porque almacenan grandes cantidades de C en la vegetación y el suelo, intercambian C con la atmósfera a través de la fotosíntesis y la respiración, son fuentes de C atmosférico cuando son perturbados por causas humanas o naturales (p.ej. incendios forestales, utilización de malos sistemas de aprovechamiento, corta y quema para transformación en usos no forestales) y se convierten en sumideros de C atmosférico (es decir, transferencia neta de CO₂ desde la atmósfera a la tierra) durante el abandono de las tierras y su regeneración tras la perturbación. Los seres humanos tienen potencial, a través de la ordenación forestal, para alterar las reservas y flujos del C forestal alterando con ello su papel en el ciclo del C y su potencial para cambiar el clima»⁴.

Esto es lo que justifica que el propio Protocolo de Kioto⁵ tenga en cuenta las variaciones que se produzcan en las emisiones de dióxido de carbono o en la absorción del mismo que se deban al cambio del uso de la tierra o a la silvicultura (limitada a la forestación, reforestación o deforestación)⁶.

³ MUYS, B.: *Carbon sequestration in forests: a contribution to sustainable forest management?* en HORTON, C. DE BRUYN, K & HENS, L. (eds.): *Is sustainable development a contradiction in terms?* Seminar VUB & British Council, October 9-13, 1995, Brussels, pp. 89-95. Ver también: DEWAR, R.C.: *Analytical model of carbon storage in the trees, soils and wood products of managed forests*, en *Tree Physiology*, n.º 8, 1991, pp. 239-258.

⁴ BROWN, Sandra: Los bosques y el cambio climático: el papel de los terrenos forestales como sumideros de carbono, http://www.fao.org/forestry/docrep/wfexi/publi/PDF/VIS_T4.PDF, pp. 107-108.

⁵ <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

⁶ El artículo 3.3 del Protocolo de Kioto recoge expresamente lo siguiente: «Las variaciones netas de las emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero que se deban a la actividad humana directamente relacionada con el cambio del uso de la tierra y la silvicultura, limitada a la forestación, reforestación y deforestación desde 1990, calculadas como variaciones verificables del carbono almacenado en cada período de compromiso, serán utilizadas a los efectos de cumplir los compromisos de cada Parte incluida en el anexo I dimanantes del presente artículo. Se informará de las emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero que guarden relación con esas actividades de una manera transparente y verificable y se las examinará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 y 8».

Sin embargo, los sumideros de carbono más importantes que existen en el mundo son los mares y océanos. Es el llamado *carbono azul*. Dado que el carbono es soluble en el agua, el contacto natural entre las aguas marinas y la atmósfera permiten que se absorba carbono que los ecosistemas marinos fijan a través de las conchas, corales, etc. Por tanto los mares y océanos son aliados contra el cambio climático.

Es más, tal como recoge el Informe *Carbono Azul: el papel de los océanos saludables en fijar el carbono*, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización para la Agricultura y la Alimentación y UNESCO, «de todo el carbono biológico o carbono verde capturado en el mundo, más de la mitad (55%) es capturado por organismos marinos vivientes, no en tierra, por ello es que se denomina *carbono azul*», señalando, además, que «a diferencia de la captura y almacenamiento en tierra del carbono, donde el carbono podría estar encerrado por décadas o siglos, el que se almacena en los océanos perdura por milenios»⁷.

De hecho, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha constatado en su Informe especial sobre captación y almacenamiento de dióxido de carbono que

«Debido a que el dióxido de carbono es soluble en el agua, se producen intercambios naturales de CO₂ entre la atmósfera y las aguas en la superficie oceánica hasta que se alcanza un equilibrio. Si la concentración atmosférica de CO₂ aumenta, el océano absorbe CO₂ adicional gradualmente. De este modo, los océanos han absorbido alrededor de 500 Gt de CO₂ (140 Gt de C) de un total de 1.300 Gt de CO₂ (350 Gt de C) de emisiones antropógenas liberadas en la atmósfera durante los últimos 200 años. Como resultado del aumento de las concentraciones atmosféricas de CO₂ causadas por actividades humanas relativas a niveles preindustriales, actualmente los océanos absorben CO₂ con una intensidad de unas 7 Gt de CO₂ al año (2 Gt de C al año)»⁸.

Pues bien, lo mismo que está ocurriendo con el exceso de carbono en el marco de las plantas, está ocurriendo en el mar y en los océanos, sólo que en estos últimos elementos, además, produce acidificación en el agua, lo

⁷ Ver el Informe completo NELLEMAN, Christian (*Editor in chief*), CORCORAN, Emily, DUARTE, Carlos M., VALDÉS, Luis, DEYOUNG, Cassandra, FONSECA, Luciano, GRIMSDITCH, Gabriel: *Blue Carbon, the role of healthy ocean in binding carbon – A rapid response assessment*, GRID-Arendal, Birkeland Trykkeri AS, Norway, 2009, ISBN: 978-82-7701-060-1, p. 19, (http://dev.grida.no/RRABluecarbon/pdfs/update/BlueCarbon_print12.10.09.pdf).

⁸ INFORME ESPECIAL DEL IPCC: *La Captación y el Almacenamiento de Dióxido de Carbono*, Editores: Bert METZ, Ogunlade DAVIDSON, Heleen DE CONINCK, Manuela LOOS, Leo MEYER, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2005, ISBN 92-9169-319-7, p. 37.

que comporta cambios biogeoquímicos porque el equilibrio ambiental se está alterando⁹.

Dado que me interesa centrarme en los aspectos marinos, ¿qué alternativas se están promoviendo para evitar una mala gestión del mar y, por otro lado, dar soluciones al calentamiento global, como consecuencia de la mano del hombre?

Pues bien, las soluciones propuestas son:

- Fertilización de los mares y océanos (es decir, incremento de los nutrientes de los seres vivos marinos, por vía artificial).
- Mezcla de las distintas aguas marinas a través de conductos artificiales y de bombas flotantes para que los nutrientes de las aguas ricas lleguen a las aguas menos ricas.
- Incremento de la alcalinidad del mar, vertiendo caliza o silicato.
- Almacenamiento geológico del carbón, inyectando CO₂ en las formaciones geológicas del subsuelo marino, en los acuíferos salinos o en los depósitos ya explotados de gas o petróleo.
- Inyección de CO₂ soluble en la columna de agua o en el lecho marino, que a grandes profundidades se disuelve o se aísla de la atmósfera durante siglos¹⁰.

La comunidad internacional en general y la Unión Europea en particular, entre otras medidas para luchar contra el cambio climático, han adoptado normas jurídicas respecto a estas dos últimas propuestas.

2. Las medidas jurídicas de la Unión Europea en relación al almacenaje de dióxido de carbono en los espacios marinos

Como ya he dicho, la Unión Europea está liderando a nivel mundial las medidas para la lucha contra el cambio climático. Entre estas medidas, se están teniendo en cuenta aquellas tecnologías transitorias que puedan contribuir a la mitigación del cambio climático, como puede ser el almacenaje de dióxido de carbono.

Pues bien, en el marco de la CE y del Espacio Económico Europeo (EEE), se ha aprobado recientemente una Directiva, la Directiva 2009/31/CE del

⁹ Ver el Informe completo NELLEMAN, Christian (*Editor in chief*), CORCORAN, Emily, DUARTE, Carlos M., VALDÉS, Luis, DEYOUNG, Cassandra, FONSECA, Luciano, GRIMSDITCH, Gabriel: *Blue Carbon, the role of healthy ocean in binding carbon – A rapid response assessment*, GRID-Arendal, Birkeland Trykkeri AS, Norway, 2009, ISBN: 978-82-7701-060-1, p. 32, (http://dev.grida.no/RRAbbluecarbon/pdfs/update/BlueCarbon_print12.10.09.pdf).

¹⁰ *Ibidem*, pp. 42 y 43.

Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono¹¹ que autoriza el almacenaje de dióxido de carbono en distintos espacios. En este sentido, la citada Directiva explica el almacenaje de dióxido de carbono de la siguiente manera:

«Consiste en capturar el dióxido de carbono (CO₂) emitido por las instalaciones industriales, transportarlo a un emplazamiento de almacenamiento e inyectarlo en una formación geológica subterránea adecuada con vista a su almacenamiento permanente».

Para justificar la opción de la Unión Europea por esta tecnología, se indica que «se podrían almacenar siete millones de toneladas de CO₂ de aquí a 2020, y hasta 160 millones de toneladas de aquí a 2030, si se logra una reducción del 20% de las emisiones de efecto invernadero de aquí a 2020 y si la tecnología de CAC obtiene apoyo privado, nacional y comunitario y resulta ser una tecnología segura desde la perspectiva ambiental. Las emisiones de CO₂ que se eviten en 2030 podrían representar aproximadamente el 15% de las reducciones exigidas en la Unión».

Como puede observarse del análisis de esta Directiva, el proceso implicaría tres partes diferenciadas. Por un lado la captura del dióxido de carbono, preferentemente en las instalaciones industriales donde se emiten más. Por otro lado, el transporte del gas, en estado gaseoso o ya licuado y la inyección geológica en las bolsas de agua salina, depósitos de petróleo o gas ya agotadas o de minas sin explotación.

Desde los años 70 existen gaseoductos que transportan el CO₂ en estado gaseoso y buques cisternas que también lo transportan en estado líquido por lo que el transporte del CO₂ no sería un problema, ni técnico ni jurídico.

También hay pruebas evidentes de que los almacenamientos geológicos «son la opción de almacenamiento para el CO₂ más viable desde el punto de vista económico y aceptable desde el punto de vista ambiental, particularmente teniendo en cuenta la experiencia ya adquirida en la industria del petróleo y el gas. El CO₂ comprimido puede inyectarse en formaciones rocosas porosas por debajo de la superficie de la tierra, utilizando muchas de las mismas tecnologías de perforación de pozos y métodos de inspección ya empleados en la industria del petróleo y el gas»¹². El Proyecto CO2SINK es

¹¹ Diario Oficial de la Unión Europea L 140/114 de 5 de junio de 2009. Por esta Directiva se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE y el Reglamento (CE) no 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹² PNUMA: *¿Puede el almacenamiento del dióxido de carbono contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero?*, Guía simplificada del «Informe especial sobre captura y almacenamiento de dióxido de carbono del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, http://www.unep.org/dec/docs/CCS_guide-Spanish.pdf, p. 5.

un proyecto de investigación del Gobierno alemán financiado por la Unión Europea que comenzó las pruebas con inyección de CO₂ el pasado 30 de junio de 2008, a plena satisfacción de seguridad, en un acuífero salino¹³.

Es más, en el marco de la plataforma continental marina, por debajo de 800 metros de profundidad, se garantizaría, además, la presentación líquida del CO₂ por efectos de la presión, lo que garantizaría su estabilidad permanente.

Además del almacenaje geológico se han estudiado otras formas de almacenaje. Por ejemplo, «Otra forma de almacenar el CO₂ capturado puede ser inyectarlo en los océanos. El CO₂ puede liberarse en la columna de agua oceánica mediante un conducto fijo o un buque en desplazamiento. También puede depositarse en el lecho marino profundo, por debajo de los 3.000 m, en que el CO₂ es más denso que el agua»¹⁴.

La primera vez que se utilizó alguna de estas técnicas fue precisamente en el ámbito del EEE. Noruega, que no pertenece a la Unión Europea pero sí al Espacio Económico Europeo, tenía disposiciones jurídicas que imponían fuertes cargas impositivas a las emisiones de CO₂. La Empresa estatal de gas y petróleo, Statoil, decidió experimentar la posibilidad de inyectar CO₂ a unos 250 kms. de la costa de Noruega, en el Mar del Norte, en una formación salina situada a 800 metros de profundidad sobre el lecho marino.

Esta fue la espita que encendió las luces de la Comisión Europea. Los proyectos se han experimentados en otros lugares del mundo, ajenos al territorio comunitario y en espacios geológicos terrestres. Por tanto, la experiencia noruega ha sido muy útil a la hora de establecer esta Directiva comunitaria sobre almacenaje de dióxido de carbono.

La Directiva comunitaria conviene que

«se aplique al almacenamiento geológico de CO₂ dentro del territorio de los Estados miembros, en sus zonas económicas exclusivas y en sus plataformas continentales. La Directiva no debe aplicarse a los proyectos emprendidos con fines de investigación, desarrollo o puesta a prueba de nuevos productos y procesos cuya capacidad de almacenamiento total prevista sea inferior a 100 kilotoneladas. Este umbral también parece apropiado a los fines de otras normativas comunitarias pertinentes. Debe prohibirse el almacenamiento de CO₂ en complejos de almacenamiento situados fuera del ámbito de aplicación territorial de la presente Directiva, así como en la columna de agua».

Como puede comprobarse, respecto al tema que aquí nos interesa, esta Directiva no sería aplicable (ni podría serlo) fuera de la Zona Económica

¹³ SCHILLING, F., BORM, G. WÜRDEMANN, H., MÖLLER, F., KÜHN, M. y CO2SINK GROUP: «Status Report on the First European on-shore CO₂ Storage Site at Ketzin (Germany)», en *Energy Procedia*, vol. 1, Issue 1, february 2009, pp. 2029-2035.

¹⁴ *Ibidem*, p. 7.

Exclusiva (ZEE) y de la plataforma continental de los Estados Miembros de la Unión Europea más del EEE (con excepción del subsuelo del mar territorial o aguas interiores, cuyo régimen soberano es indiscutible).

Esto quiere decir que el ámbito de aplicación, respecto a los espacios marinos, tal como su artículo 2 señala es la plataforma continental y la ZEE de los ribereños estatales. En este sentido, dice textualmente dicho artículo 2 de la Directiva:

«La presente Directiva se aplicará al almacenamiento geológico de CO₂ en el territorio de los Estados miembros, sus zonas económicas exclusivas y sus plataformas continentales en el sentido de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUMD)».

Como puede verse, hace referencia expresa a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar¹⁵. Esto quiere decir que de forma expresa se refiere a esos espacios marítimos, no como espacios de soberanía sino como espacios de jurisdicción.

El apartado 1 del citado artículo 2 de la Directiva parece que entra en contradicción con el apartado 4 que, expresamente, prohíbe el almacenamiento de CO₂ en la columna de agua, es decir, tal como reconoce el artículo 3-2.º «la masa de agua vertical continua, desde la superficie hasta los sedimentos del fondo».

No entiendo muy bien por qué hace referencia al almacenamiento geológico de CO₂ en las zonas económicas exclusivas si, primero, es una contradicción en los términos, porque si es almacenamiento geológico, es evidente que no puede ser en las aguas y, segundo, entra en contradicción no sólo con las obligaciones internacionales de la Unión Europea, como luego veremos, sino con la propia Directiva que prohíbe este tipo de depósito. Creo que ha sido una referencia a un espacio marítimo que era innecesaria salvo que se quiera significar los efectos medioambientales. Sin embargo, no creo que se refiera a ello. Más me inclino por considerar que se trata del mismo cálculo jurídico que se siguió en la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar, que más tarde analizaremos.

Por supuesto que, al ser una Directiva, los Estados Miembros de la UE (y de la EEE) se obligan en el marco de estos instrumentos jurídicos. Por tanto, son ellos los que establecerán el régimen jurídico concreto porque estamos ante una materia que no es competencia exclusiva de la Unión Europea y, por tanto, se aplica el principio de subsidiariedad. En este sentido, la propia Directiva recoge en el artículo 4 que

¹⁵ Boletín Oficial del Estado de 14 de febrero de 1997.

«Los Estados miembros mantienen el derecho de decidir las zonas en las que podrán situarse los emplazamientos de almacenamiento, de conformidad con los requisitos de la presente Directiva. Este derecho incluye el derecho de los Estados miembros a no permitir almacenamiento alguno en partes de su territorio o en la totalidad del mismo».

Esto quiere decir que no están obligados a autorizar almacenamiento alguno de estas características. Pero si lo hacen, deben hacerlo de conformidad con la seguridad que establecen la Directiva y otras normas internacionales.

Independientemente del procedimiento y las características técnicas que recoge la Directiva para la elección de los lugares de almacenaje, los permisos, el seguimiento de las condiciones de seguridad, las inspecciones, las medidas en caso de fuga o de irregularidades significativas, etc., la realidad es que, en el marco del Derecho del Mar, la Directiva lo único que ha hecho ha sido incluir dos espacios marítimos, de los que sólo es útil uno de ellos, que tiene unas características jurídico-internacionales diferentes a los espacios geológicos terrestres. Por ello, quizás hubiera sido conveniente haber precisado mucho más las condiciones de almacenaje en este espacio marino que he llamado útil, es decir, en la plataforma continental.

Es curioso que durante el procedimiento del desarrollo legislativo de co-decisión no se haya producido ninguna referencia a este aspecto. La propuesta de la Comisión ya traía este texto, que no sufrió modificación alguna, dado que la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo, encargada de su evaluación y presidida por Chris Davies, no hizo ninguna consideración en su Informe respecto a estos espacios marinos¹⁶. Tampoco el Informe de la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo, de fecha 15 de septiembre de 2008, hizo ninguna observación al respecto. De hecho la Posición del Parlamento Europeo fue favorable sin discusión sobre esta cuestión que menciono¹⁷.

En este sentido sólo queda reflexionar brevísimamente sobre si la Unión Europea tiene competencias para establecer normas en el ámbito de las competencias de los Estados Miembros respecto a los espacios marinos en los que se ejerce jurisdicción. Desde luego, la respuesta tiene que ser positiva porque el alcance de las normas jurídicas comunitarias llega hasta donde alcanzan las normas jurídicas internas, salvo que se refieran a competencias no establecidas o deducidas de las funciones de la Unión Europea.

En este sentido, el ámbito de aplicación de las normas comunitarias alcanza también, en el estricto marco de sus competencias, a los espacios ma-

¹⁶ Ver Doc. RR\748401ES.doc, PE407.716v02-00, p. 25.

¹⁷ Doc. EP-PE_TC1-COD(2008)0015, de 17 de diciembre de 2008.

rinios, como la ZEE y la plataforma continental, que son los que nos interesan aquí.

Ahora bien, el problema es que, como ha quedado patente, esta Directiva sobre almacenamiento geológico de CO₂ recoge al mismo nivel la ZEE y la plataforma continental, aunque excluye el almacenamiento en la columna de agua, es decir, en la ZEE y ello tiene que ser consecuente con el Derecho Internacional del Mar.

De hecho la propuesta de trasposición española insiste en la misma cuestión. Lo único que hace es añadir un elemento de confusión más, que es la inclusión del mar territorial. Es verdad que indicaba las estructuras subterráneas, pero se entiende que estas estructuras se corresponden con la plataforma continental. Dice textualmente: «1. Esta Ley se aplicará al almacenamiento geológico de CO₂ en estructuras subterráneas en España, incluyendo su mar territorial, su zona económica exclusiva y su plataforma continental»¹⁸.

En el artículo 3 de esta propuesta española se viene a añadir más confusión aun porque llega a decir que:

«A los efectos del artículo 132.2 de la Constitución tendrán la consideración de bienes de dominio público estatal las formaciones geológicas que formen parte de lugares de almacenamiento existentes en el territorio del Estado y en el subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos que estén bajo la soberanía del Reino de España conforme a la legislación vigente y a los convenios y tratados internacionales de los que sea parte».

Como puede verse no puede haber mayores despropósitos, confundiendo la plataforma continental con los fondos marinos o los espacios de soberanía con los espacios de jurisdicción.

Por ello, se requieren ciertas clarificaciones en este marco del Derecho Internacional del Mar.

3. La aplicación de dichas medidas en el ámbito del Derecho del Mar

No voy a hacer referencia a aquellos espacios marinos que se someten, con las limitaciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, a la soberanía plena de los Estados, sino, únicamente a aquellos espacios, recogidos en la Directiva sobre Almacenamiento Geológico de Dióxido de Carbono y que pertenecen al ámbito de los es-

¹⁸ Ver el texto de la propuesta de trasposición en <http://www.pteco2.es/documents/Borrador%20trasposicion%20Directiva%20%20Almacenamiento%20Carbono.pdf>.

pacios donde el Estado puede ejercer determinadas actividades, para comprobar si es posible este tipo de actividad de almacenamiento geológico de CO₂.

Desde luego, desde el punto de vista convencional, la Zona Económica Exclusiva está bien definida y en la Convención sobre el Derecho del Mar se establece, en su artículo 55, que dicha zona es «un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico establecido en esta Parte, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención», diciendo el artículo 57 que «la zona económica exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial».

El Estado ribereño no tiene, pues, el ejercicio pleno y exclusivo de su soberanía sino que ejercerá su jurisdicción de acuerdo con los límites fijados en la Convención sobre el Derecho del Mar. En este sentido, los derechos que establece la Convención son muy amplios. El artículo 56 señala que

- «1. En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tiene:
 - a) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos;
 - b) Jurisdicción, con arreglo a las disposiciones pertinentes de esta Convención, con respecto a:
 - i) El establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras;
 - ii) La investigación científica marina;
 - iii) La protección y preservación del medio marino;
 - c) Otros derechos y deberes previstos en esta Convención.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes en la zona económica exclusiva en virtud de esta Convención, el Estado ribereño tendrá debidamente en cuenta los derechos y deberes de los demás Estados y actuará de manera compatible con las disposiciones de esta Convención.
3. Los derechos enunciados en este artículo con respecto al lecho del mar y su subsuelo se ejercerán de conformidad con la Parte VI».

Por tanto, el contenido de su máxima jurisdicción está en relación con el derecho de pesca, donde el Estado tiene competencias para la explora-

ción y explotación, conservación y administración de los recursos naturales y otras actividades económicas.

Sin embargo, este artículo hace comprender la ZEE no sólo la columna de agua suprayacente sino el lecho y el subsuelo marino, coincidiendo, en parte, con la plataforma continental, como luego veremos.

¿Estarían entre estas actividades económicas el almacenamiento de dióxido de carbono? En principio no parece que haya nada que lo impida. Ya hemos dicho que, hoy día sería técnicamente posible almacenar en el lecho marino de la ZEE, carbono licuado que mantendría unas características estables, creando lagos sumergidos. También sería posible establecer contenedores de CO₂ líquido, siempre que estén perfectamente identificados y señalizados. Y, finalmente sería posible utilizar el subsuelo marino para el almacenamiento geológico.

El problema respecto al depósito de dióxido de carbono en la columna de agua es que no se ha demostrado su inocuidad y, por tanto, «el Estado ribereño tendrá debidamente en cuenta los derechos y deberes de los demás Estados y actuará de manera compatible con las disposiciones de esta Convención». Es decir, los factores ambientales juegan un importante papel, como luego veremos en el análisis de este factor.

Son, pues, los riesgos medioambientales los que juegan en contra de este espacio marino.

Ahora bien, como se ha mencionado, respecto al lecho y el subsuelo marino de este espacio se ejercerán los derechos de la plataforma continental (Parte VI de la Convención).

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas que elaboró la Convención sobre el Derecho del Mar, sus redactores fueron conscientes de esta superposición de regímenes, como nos recuerda el Prof. Pastor Ridruejo¹⁹. Sin embargo, cada espacio tiene su propio régimen y, en cuanto al almacenamiento geológico de dióxido de carbono, sin duda alguna, tenemos que referirnos al régimen jurídico de la plataforma continental, aunque la Convención sobre el Derecho del Mar también incluya estos espacios dentro de la ZEE, superponiéndolo con la plataforma continental, porque remite sus actividades al régimen jurídico de este último espacio.

¹⁹ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 9.^a ed., Madrid, 2003, p. 363. YTURRIAGA también reconoce este hecho cuando dice que «desde el comienzo de la fase preparatoria de la Conferencia se mantuvo el paralelismo entre el suelo y el subsuelo de la ZEE y el suelo y subsuelo de la plataforma continental, que son coincidentes dentro de las 200 millas». Ver YTURRIAGA BARBERÁN, José Antonio de: *Ámbitos de Jurisdicción de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1996, p. 209.

Esta debe ser la razón de por qué la Directiva comunitaria menciona la ZEE y la plataforma continental. Por tanto, si la menciona no es porque autorice el almacenamiento en la columna de agua de la ZEE (que prohíbe de forma expresa) sino porque hay aspectos de este almacenamiento que pueden afectar a la ZEE aunque le sería de aplicación el régimen jurídico de la plataforma continental.

En este sentido, respecto a la plataforma continental, el artículo 76 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, dice exactamente:

«La plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia».

Como puede comprobarse combina un criterio geológico (la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental) con el criterio jurídico (independientemente de su extensión territorial, hasta 200 millas desde las líneas de base rectas), salvo algunos criterios correctores que no interesan destacar aquí.

Estamos hablando, como señala el mismo artículo en su párrafo 3, del «lecho y el subsuelo de la plataforma, el talud y la emersión continental». Por tanto, incluimos el lecho y el subsuelo que esté más allá del mar territorial, es decir, coincide parte de la ZEE, aunque puede haber más plataforma continental que lecho y subsuelo marino de ZEE, por extensión jurídica de la misma.

En este sentido, la Directiva de almacenamiento no contempla el espacio continental sumergido del mar territorial (que si contempla el proyecto de ley de trasposición española) pero que habría que considerarla incluida como espacio geológico terrestre, dado el régimen del mar territorial.

A los efectos de la Directiva comunitaria de almacenamiento geológico de CO₂, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar establece en el artículo 77 que:

«1. El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales.

2. Los derechos a que se refiere el párrafo 1 son exclusivos en el sentido de que, si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de ésta, nadie podrá emprender estas actividades sin expreso consentimiento de dicho Estado.

3. Los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental son independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa.

4. Los recursos naturales mencionados en esta Parte son los recursos minerales y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo, así como los organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias, es decir, aquellos que en el período de explotación están inmóviles en el lecho del mar o en su subsuelo o sólo pueden moverse en constante contacto físico con el lecho o el subsuelo».

Entiendo que dentro de la explotación de los recursos naturales, donde se incluyen los recursos minerales, fósiles, gasísticos, etc. puede incluirse la utilización de este espacio con fines comerciales o de intereses nacionales, como podría ser el almacenamiento geológico de CO₂, siempre y cuando se haga de manera compatible con el Derecho del Mar, es decir, con la seguridad de que no afectará a terceros y en condiciones medioambientalmente sostenibles.

Es más, del artículo 81 de la Convención sobre el Derecho del Mar se desprende esta situación dado que señala que «El Estado ribereño tendrá el derecho exclusivo a autorizar y regular las perforaciones que con cualquier fin se realicen en la plataforma continental». Por tanto, esa expresión de «cualquier fin» incluye, en mi opinión, el almacenamiento geológico de CO₂. Incluso, más adelante, el artículo 85, bajo el rótulo de excavación de túneles, señala que «lo dispuesto en esta Parte no menoscabará el derecho del Estado ribereño a explotar el subsuelo mediante la excavación de túneles, cualquiera que sea la profundidad de las aguas en el lugar de que se trate».

En este sentido, España, antes incluso de la adopción de la Directiva comunitaria de almacenamiento geológico de dióxido de carbono ha establecido una reserva provisional a favor del Estado para el posible almacenamiento de dióxido de carbono en cuatro zonas de la plataforma continental española (en estas Resoluciones de la Dirección General de Política Energética y Minas sólo se menciona la plataforma continental, no la ZEE). Entre las reservas preestablecidas figuran la plataforma continental del Cantábrico, frente a los municipios de Llanes y Buelna (Asturias)²⁰, Suan-

²⁰ Resolución de 28 de noviembre de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Asturias Centro», comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma continental costera. BOE núm. 34 Viernes 8 febrero 2008, p. 7.100.

ces (Cantabria)²¹ y Mundaka (Vizcaya)²² y otro en la Bahía de Huelva²³. Obviamente también lo ha hecho respecto a otros emplazamientos geológicos del territorio peninsular pero esos espacios no son objeto de análisis en estas páginas.

El día 11 de diciembre de 2009, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de *Ley sobre almacenamiento de dióxido de carbono que transpone la Directiva Europea*.

Ahora bien, ¿qué deben tener en cuenta los lugares seleccionados para el almacenamiento, respecto al Derecho del Mar? La respuesta la dan las *Directrices específicas para la evaluación de flujos de dióxido de carbono a efectos de su evacuación en formaciones geológicas del subfondo marino* del Convenio de Londres. En este sentido, dice:

«6.6. Los principales lugares de esparcimiento, características biológicas y usos del mar que deben tenerse cuenta al terminar la ubicación concreta del sitio son, entre otras, las siguientes:

1. las zonas costeras y marinas de importancia ambiental, científica, cultural o histórica, como las zonas marítimas protegidas o los ecosistemas vulnerables (por ejemplo, arrecifes coralinos);
2. las zonas de pesca y de maricultura;
3. las zonas de desove, reproducción y repoblación;
4. las rutas migratorias;
5. los hábitats estacionales y críticos;

²¹ Resolución de 28 de noviembre de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Almacén 9», comprendida en la plataforma continental (frente a la provincia de Cantabria). BOE núm. 34 Viernes 8 febrero 2008, p. 7.099. También la Resolución de 28 de noviembre de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Almacén 8», comprendida en la provincia de Cantabria y parte de la plataforma continental. BOE núm. 34 Viernes 8 febrero 2008, p. 7.100.

²² Resolución de 28 de noviembre de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Almacén 7», comprendida en la plataforma continental (frente a la provincia de Vizcaya). BOE núm. 34 Viernes 8 febrero 2008, p. 7.100.

²³ Resolución de 4 de marzo de 2008, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Almacén 10», comprendida en la provincia de Huelva. Jueves 3 abril 2008 BOE núm. 81, p. 18.586.

6. las vías de navegación;
7. las zonas militares de exclusión; y
8. los usos tecnológicos del fondo marino, incluida la minería, los cables submarinos y las instalaciones de desalación o de conversión de energía»²⁴.

Además de esto, las reglas generales del Derecho del Mar, es decir, que si la captura debe hacerse desde plataformas artificiales, éstas deben estar señalizadas y no entorpecer la navegación marítima, el transporte debe hacerse mediante conductos verticales u horizontales que vayan desde la superficie o cruzando el lecho marino o excavado en el subsuelo, siempre y cuando no entorpezca tampoco la navegación en superficie o sumergida y no suponga quebranto alguno para terceros Estados o para el medio ambiente. Por último, la inyección geológica debe hacerse con las garantías de que no se produzcan migraciones hacia la plataforma continental de otros Estados. Para ello hay que sellar tanto el subsuelo como el lecho marino.

4. La aplicación de dichas medidas, teniendo en cuenta las obligaciones medioambientales

La preocupación medioambiental de los mares y océanos es anterior a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. En 1969 se hizo el *Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por daños causados por la Contaminación del Mar por Hidrocarburos*, de Bruselas el 29 de noviembre de 1969²⁵ con su *Protocolo de Londres* de 19 de noviembre de 1976²⁶. En 1972, se adoptó la Convención sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, adoptada en Londres, Ciudad de México, Moscú y Washington el 29 de diciembre de 1972, en vigor desde el 30 de agosto de 1975²⁷, al que luego se le añadiría el Protocolo de 1996 Relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972, hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996²⁸. En 1973, el

²⁴ Ver el doc. en http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D23537/9-CO2Spanish.pdf, p. 7 y 8, anexo 4.

²⁵ *Boletín Oficial del Estado* de 8 de marzo de 1976.

²⁶ *Boletín Oficial del Estado* de 4 de febrero de 1982.

²⁷ *Boletín Oficial del Estado* de 10 de noviembre de 1975.

²⁸ *Boletín Oficial del Estado* de 31 de marzo de 2006. Véase un comentario general en TORRE GARCÍA, Carlos de la: *Comentarios al Protocolo de 1996 relativo al Convenio de Londres de 1972 sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias*, en *Anuario de Derecho Marítimo*, n.º 15, 1998, pp. 377-420.

Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, firmado en Londres el 2 de noviembre 1973, modificado por el Protocolo de Londres de 17 de febrero de 1978²⁹.

Como puede observarse, la preocupación medioambiental se centra en la contaminación de la masa de agua, bien por hidrocarburos, bien por desechos o vertimientos. Sin embargo, ya durante el desarrollo de la III Conferencia Diplomática sobre el Derecho del Mar comienza un proceso convencional de protección de espacios más restringidos y por otras posibles fuentes de contaminación. En este marco, por ejemplo, se desarrolla y adopta el Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación³⁰ (*Convenio de Barcelona de 1976*³¹).

En cualquier caso, con respecto a los espacios que analizamos en estas páginas, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en su artículo 208 prevé la competencia normativa (y por lo tanto la responsabilidad) de la contaminación resultante «directa o indirectamente de las actividades relativas a los fondos marinos sujetas a su jurisdicción...»³². Obviamente, en el marco comunitario, en el ámbito de las competencias estrictas de la Unión Europea, estas competencias serán ejercidas por la Unión, en la medida que tenga competencias para ello, sobre todo en el marco de aquellos Tratados Internacionales en los que es Parte, que son la mayoría³³.

Consecuentemente, como he dicho, la responsabilidad de dicha contaminación es del Estado ribereño. En este sentido, no hay nada en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que impida el uso de la ZEE o de la plataforma continental para el almacenaje de dióxido de carbono siempre y cuando se haga sin perjuicio para terceros ni para el

²⁹ *Boletín Oficial del Estado* de 17 y 18 de octubre de 1984.

³⁰ Para una evaluación histórica en el marco de la cuenca mediterránea, véase BLANC AL-TEMIR, Antonio: *La protección del medio ambiente en el Mediterráneo: Balance y prospectiva tras el proceso de revisión del Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM), del Convenio de Barcelona y de sus Protocolos*, en VALLE MUÑIZ, José Manuel (coord.): *La protección jurídica del medio ambiente*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997, pp. 45-104.

³¹ *Boletín Oficial del Estado* de 21 de febrero de 1978. La Unión Europea es parte también por la Decisión 77/585/CEE, *Diario Oficial* L 240 de 19.9.1977, p. 1.

³² YTURRIAGA BARBERÁN cree que la Convención debería haber dicho «sujetos» para referirse a los espacios y no a las actividades. De hecho, dice YTURRIAGA «De una interpretación literal de estas disposiciones cabría deducir que no son los fondos marinos de la ZEE los que están bajo la jurisdicción del Estado ribereño (...) sino tan sólo las actividades que en ellos se realicen». Ver YTURRIAGA BARBERÁN, José Antonio de: *Ámbitos de Jurisdicción de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1996, pp. 149 y 189.

³³ Ver, por ejemplo, el rol de la Comunidad Europea en la gestión de estos espacios en el área mediterránea, en BELFIORE, Stefano: *The Role of the European Community in the Mediterranean Coastal Zone Management*, en *Ocean & Coastal Management*, Vol. 31. n.ºs 2-3, 1996, pp. 219-258.

medio ambiente. Es más, el Art. 1-5.º-b) de la Convención sobre el Derecho del Mar señala que no sería vertimiento «ii) El depósito de materias para fines distintos de su mera evacuación, siempre que ese depósito no sea contrario a los objetivos de esta Convención».

La propia Asamblea General de las Naciones Unidas ha prestado atención a esta cuestión ya en 1989, manifestando lo siguiente:

«40. Según el artículo 208 los Estados están obligados a adoptar medidas legislativas y otras medidas necesarias respecto de la contaminación resultante de actividades relativas a los fondos marinos sujetos a la jurisdicción nacional y de las islas artificiales e instalaciones y estructuras de la zona económica exclusiva y la plataforma continental. A diferencia del artículo 207, se fija un estándar mínimo para esas medidas en el sentido de que no podrán ser menos eficaces que las reglas internacionales. Podría tratarse de un grado más elevado de obligación en el sentido de que va más allá de la compatibilidad y exige eficacia. Según el artículo 214, los Estados velarán por la ejecución de las leyes y reglamentos que hayan dictado de conformidad con el artículo 208 y adoptarán medidas legislativas para poner en práctica las reglas y estándares internacionales aplicables. El artículo 208 incluye también la obligación de tratar de armonizar la política al respecto con otros Estados en el plano regional apropiado pero, a diferencia del artículo 207, no se hace referencia a las aspiraciones ni a la capacidad económica de los Estados en desarrollo»³⁴.

La preocupación y la sugerencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas eran, por un lado, el control de la contaminación por actividades en el subsuelo marino, en aquellos tiempos centrada fundamentalmente en la extracción de petróleo y gas, y por otro lado, en la recomendación de acuerdos regionales, más eficaces que los de alcance general. En este sentido, el citado documento de la Asamblea General, A/44/461, de 18 de septiembre de 1989, señalaba textualmente:

«F. Reglamentación de la contaminación proveniente de las actividades en el fondo del mar sujetas a la jurisdicción nacional:

129. La contaminación resultante de las actividades en el fondo del mar sujetas a la jurisdicción nacional, en particular la exploración y explotación de hidrocarburos, tiene modalidades relativamente uniformes en las distintas regiones del mundo. Las operaciones que entrañan esas actividades son también similares. En consecuencia, podría ser útil establecer directrices para prevenir, reducir y controlar la contaminación resultante de esas operaciones. Las directrices generales establecidas por el PNUMA en 1982 para las actividades de minería y de perforación cerca

³⁴ Doc. Asamblea General A/44/461, de 18 de septiembre de 1989, p. 13.

de la costa podrían servir como base para este propósito. Dado que hay sólo un acuerdo regional sobre esta cuestión, deben hacerse esfuerzos en otras regiones, además de los esfuerzos a nivel mundial»³⁵.

Ya instalados en el sistema de regulación general de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, hay que hacer mención de aquellos Convenios y Protocolos que se han ocupado más específicamente de la contaminación provocada por actividades humanas en la plataforma continental y en la ZEE, y que hayan previsto normas en torno a estas actividades de almacenamiento geológico de CO₂. Quisiera recordar que la Unión Europea es parte de la mayoría de estos Tratados, entre ellos la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático³⁶, aprobada mediante la Decisión 94/69/CE del Consejo³⁷.

En este punto, quisiera recordar que en el marco general del Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias de 1972 y de su Protocolo de 1996, durante la vigésima novena Reunión Consultiva de las Partes Contratantes del Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias de 1972 y la segunda Reunión de las Partes Contratantes del Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, que tuvieron lugar del 5-9 noviembre de 2007, se adoptaron unas «*Directrices específicas para la evaluación de flujos de dióxido de carbono a efectos de su evacuación en formaciones geológicas del subfondo marino*»³⁸.

La idea era aclarar «el modo en que podía llevarse a la práctica esta opción de almacenamiento en condiciones de seguridad, y se esperaba que alentaran a los países que consideraban el secuestro de CO₂ en las estructuras geológicas del subfondo marino a adherirse al Protocolo»³⁹.

Hay que tener en cuenta que, de conformidad con las *Directrices específicas para la evaluación de flujos de dióxido de carbono a efectos de su evacuación en formaciones geológicas del subfondo marino* del Convenio de Londres, el problema radica en que en la captura, transporte y almacenamiento geológico del CO₂ entran en juego no sólo este gas sino otras sustancias que pueden resultar tóxicas. Por ello hay que prever las incertidumbres presentes en estas nuevas técnicas de desechos y sus efectos potencialmente de impactos negativos sobre el medio ambiente o sobre la po-

³⁵ *Ibidem*, p. 33.

³⁶ Fue ratificada por España el 25 de enero de 1994 (BOE de 24 de junio de 1998).

³⁷ *Diario Oficial de la Comunidad Europea*, L 33 de 7 de febrero de 1994, p. 11.

³⁸ Organización Marítima Internacional, Doc. LC 29/17, de 14 diciembre 2007.

³⁹ Organización Marítima Internacional, Doc. LC 29/17, de 14 diciembre 2007, p. 12.

lítica de vecindad u otras. De esta forma, se deben distinguir las siguientes categorías de sustancias:

- «1. el flujo de CO₂, que consiste de:
 - 1.1. CO₂;
 - 1.2. las sustancias asociadas fortuitas derivadas del material de origen y de los procesos de captura y secuestro utilizados:
 - 1.2.1. las sustancias derivadas de la fuente y de los procesos; y
 - 1.2.2. las sustancias añadidas (es decir, las sustancias que se añaden al flujo de CO₂ a fin de posibilitar o mejorar los procesos de captura y secuestro); y
- 2. las sustancias desplazadas como resultado de la evacuación del flujo de CO₂».

Sin embargo, los riesgos del almacenamiento o secuestro de CO₂ han sido puestos de manifiesto en el Documento *Risk Assessment and Management Framework for CO₂ Sequestration in Sub-seabed Geological Structures*⁴⁰. Y en él se señala expresamente la compatibilidad de estos riesgos con el anexo 2 del Protocolo de Londres⁴¹.

¿Por qué se ocupan los Estados de regular, en el marco de estos Convenios de desechos o de protección ambiental, estas cuestiones sobre el almacenamiento geológico de carbono? La respuesta la dan las mismas *Directrices específicas para la evaluación de flujos de dióxido de carbono a efectos de su evacuación en formaciones geológicas del subfondo marino* del Convenio de Londres, porque «El secuestro de dióxido de carbono en formaciones geológicas del subfondo marino es una opción de gestión que debe tenerse en cuenta en el contexto de los enfoques de las Partes Contratantes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mitigar el cambio climático»⁴².

Por tanto, hay conciencia de que, en verdad, estamos ante vertimientos de desechos en el mar, lo que se pretende reducir pero, es también una opción para la reducción de las emisiones y, por tanto, una medida de lucha contra el cambio climático.

⁴⁰ Este documento fue adoptado conjuntamente por la 28.^a Reunión Consultiva de las Altas Partes Contratantes del Convenio de Londres y la 1.^a Reunión del Protocolo de Londres de 1996, celebrada los días 30 de octubre a 3 de noviembre de 2006. Doc. LC/SG-CO2 1/7, anexo 3. Verlo en http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D19064/CO2_SEQUESTRATIONRAMF2006.doc

⁴¹ «The Risk Assessment and Management Framework for CS-SSGS described in this report is compatible with Annex 2 to the London Protocol», *Ibídem*: p. 25.

⁴² Ver el doc. en http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D23537/9-CO2Spanish.pdf, p. 3, anexo 4.

En cuanto al espacio Mediterráneo⁴³, en el sistema de la Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino y la Región Costera del Mediterráneo, se produjeron una serie de enmiendas hechas en Barcelona el 10 de junio de 1995⁴⁴, que afectan a este análisis.

En este sentido, el artículo 7 del Convenio de Barcelona de 1976 recogía textualmente:

«Las Partes Contratantes tomarán todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir y combatir la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo causada por la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo».

Este artículo sería parcialmente enmendado en 1995, por un lado para ajustarse más y mejor al contenido de la Convención de Derecho del Mar de 1982 y para dar un poco de mayor alcance a las obligaciones asumidas por los Estados. En este sentido se añaden las expresiones que seguidamente aparecen en cursiva:

«Las Partes Contratantes tomarán todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir, combatir y *en la mayor medida de lo posible eliminar* la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo *resultante* de la exploración y explotación de la plataforma continental, *el lecho del mar* y su subsuelo».

No es el momento de analizar si esas expresiones que contienen conceptos jurídicos indeterminados o que suponen minimización de los riesgos medioambientales frente a los beneficios de la exploración o explotación de recursos naturales son las más ajustadas y si se sostienen jurídicamente hablando en el marco general del sistema de protección del mar frente a la contaminación marina.

Sin embargo, un impulso más concreto ha sido el *Protocolo Adicional para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación Resultante de la Exploración y Explotación de la Plataforma Continental, del*

⁴³ Algunos autores han analizado la interacción de las iniciativas internacionales y de la Unión Europea en la cooperación para la protección ambiental del Mediterráneo que pueden resultar útiles en el proceso de análisis que se hace en este trabajo, aunque, obviamente, no se hacen referencias a las actuales normas relativas al almacenamiento de dióxido de carbono en los espacios marinos a los que se ciñe este estudio. No obstante, ver, entre otros, COSTA FERNÁNDEZ, Oriol: *Dos Barcelonas para un mar. La transformación de la cooperación ambiental en el Mediterráneo*, en Documentos CIDOB, Mediterráneo, n.º 10, Barcelona, enero 2008; y KARIPSIANES, George, PATRONOS, Petros y ROUMELIOTOU, Vivi: *Comparative Legal Analysis of the Barcelona Convention Legal System and the EU Environmental Legislation*. Nomos + Physis, Atenas: 2006.

⁴⁴ *Boletín Oficial del Estado* de 19 de julio de 2004.

Fondo del Mar y de su Subsuelo (conocido como Protocolo sobre Fondos Marinos), adoptado en Madrid, el 14 de octubre 1994. Sin embargo, desgraciadamente aun no está en vigor y, por tanto, las referencias a este Protocolo deben ser necesariamente limitadas.

Este Protocolo trata de desarrollar el ya citado artículo 7 del Convenio para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterráneo. Es curioso que en 1994 tuviera en cuenta en el concepto de «actividades relativas a la exploración y/o explotación de los recursos en la zona del Protocolo», las actividades de explotación del almacenamiento, así como el transporte hasta la orilla por tubería y carga a bordo de buques. Igualmente en el marco de las «instalaciones», este Protocolo contempla las estructuras fijas o flotantes que se utilicen para el almacenamiento y el transporte mediante tuberías submarinas.

El alcance de las obligaciones, según el artículo 3 llega únicamente a la adopción, mediante la cooperación bilateral o multilateral, de las «medidas adecuadas para evitar, reducir, combatir y controlar la contaminación en la zona del Protocolo», exigiendo que se utilicen «las mejores técnicas disponibles, ecológicamente eficaces y económicamente adecuadas».

Como puede observarse el alcance de estas obligaciones no es excesivo y, una vez más, puede tenerse la impresión de que los Estados, más que interesarse por los problemas de la contaminación marina se han ocupado de sus propios intereses económicos.

Es verdad que se hace una exigencia respecto a las autorizaciones, pero son técnicamente exigencias administrativas sin mayor relevancia, que la mayoría de los Estados ya imponen a cualquier empresa minera, petrolera o gasística. Es más, hasta las sanciones, objeto de regulación en este Protocolo, se dejan al arbitrio del Estado.

En realidad este Protocolo no estaba pensado para el almacenamiento geológico de CO₂, sino para la extracción de hidrocarburos, gas natural o extracciones mineras. Sin embargo, ante una eventual hipótesis de entrada en vigor, sería perfectamente aplicable a las situaciones derivadas específicamente del almacenamiento geológico CO₂ porque nada impide dicha aplicación.

En cuanto a otras áreas geográficas del mar, habría que destacar el Convenio sobre la Protección del Medio Marino del Atlántico nordeste (conocido por Convenio OSPAR), firmado en París el 22 de septiembre de 1992⁴⁵, que refundió dos convenios previos: el Convenio de Oslo para la Prevención de la Contaminación Marina provocada por Vertidos desde Buques y Aeronaves, y el Convenio de París para la Prevención de la Conta-

⁴⁵ La Unión Europea es parte del mismo. Véase la Decisión 98/249/CE del Consejo, de 7 de octubre de 1997.

minación Marina de Origen Terrestre⁴⁶. Pues bien, este Convenio ha sido recientemente enmendado para incorporar en sus anexos II y III párrafos relativos al almacenamiento de carbono en las zonas marinas de jurisdicción nacional. De esta forma, en el apartado 2 del artículo 3 del anexo II, se añade el siguiente nuevo párrafo f):

«f. flujos de dióxido de carbono procedentes de procesos de captura de dióxido de carbono para almacenamiento, a condición de que:

- i. la evacuación se efectúe en una formación geológica del lecho submarino;
- ii. los flujos estén compuestos mayoritariamente de dióxido de carbono; podrán contener restos de sustancias asociadas derivadas del material básico o de los procesos de captura, transporte y almacenamiento utilizados;
- iii. no se añadan residuos u otras materias a los efectos de su eliminación;
- iv. el propósito sea mantenerlos de forma permanente en estas formaciones y no ocasionen consecuencias adversas significativas para el medio marino, la salud humana y otros usos legítimos de la zona marítima».

Por su parte, en el artículo 3 del anexo III se añaden los apartados 3 y 4 siguientes:

«3. La prohibición enunciada en el apartado 1 del presente artículo no se aplicará a los flujos de dióxido de carbono procedentes de procesos de captura de dióxido de carbono para almacenamiento, a condición de que

- a. la evacuación se efectúe en una formación geológica del lecho submarino;
- b. los flujos estén compuestos mayoritariamente de dióxido de carbono; podrán contener restos de sustancias asociadas derivadas del material básico o de los procesos de captura, transporte y almacenamiento utilizados;
- c. no se añadan residuos u otras materias a los efectos de su eliminación;
- d. el propósito sea mantenerlos de forma permanente en estas formaciones y no ocasionen consecuencias adversas significativas para el medio marino, la salud humana y otros usos legítimos de la zona marítima.

4. Las Partes contratantes se asegurarán de que no se evacuan en formaciones geológicas del lecho submarino flujos de los tipos menciona-

⁴⁶ Este Convenio fue ratificado por España el 25 de enero de 1994 (BOE de 24 de junio de 1998).

dos en el apartado 3 sin la autorización o la regulación de las autoridades competentes. En concreto, esta autorización o regulación pondrá en práctica las decisiones, recomendaciones y todos los demás acuerdos adoptados en virtud del Convenio que sea pertinente aplicar»⁴⁷.

Como puede observarse, todo son precauciones por la certeza de que estas actividades están mucho más cerca de ser comercializadas que otras medidas de lucha contra el calentamiento global. De hecho hay una Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, de las enmiendas al anexo II y al anexo III del Convenio sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico (Convenio OSPAR) en relación con el almacenamiento de flujos de dióxido de carbono en formaciones geológicas⁴⁸. Eso sí, la Comisión OSPAR decidió el 29 de junio de 2007 prohibir todo tipo de almacenaje de dióxido de carbono en la columna de agua o en el lecho marino por no ser una opción sostenible⁴⁹, lo que es compatible con lo que se dice en la Directiva sobre almacenamiento geológico de dióxido de carbono, que ya he dicho, lo prohíbe taxativamente.

¿Cuáles podrían ser las posibles fugas en el marco del almacenamiento subterráneo? De nuevo nos lo aclaran las ya mencionadas Directrices del Protocolo de Londres:

«6.8. Las posibles vías de migración o de pérdidas de las formaciones geológicas del subfondo marino son, entre otras:

1. el pozo de inyección y otros elementos abandonados o activos de la misma formación geológica;
2. las zonas en las cuales la roca permeable llega a la superficie del lecho marino (por ejemplo, afloramientos rocosos en el lecho del mar);
3. las fracturas transmisibles, o las zonas de alta permeabilidad de la capa superior de roca;
4. el sistema de poros de las capas superiores de roca de baja permeabilidad (por ejemplo, si se supera la presión de entrada capilar de penetración de los flujos de dióxido de carbono en la capa superior de roca) o la degradación de la capa superior de roca causada por la reacción con aguas acidificadas en la formación;
5. las zonas puntuales que carecen de la capa superior de roca; y

⁴⁷ Estas enmiendas han entrado en vigor, mediante la Resolución LP.1(1), el 29 de enero de 2007 para Canadá y el 10 de febrero de 2007 para todas las demás Partes Contratantes del Protocolo.

⁴⁸ Doc. COM (2009) 236 Final, de 25 de mayo de 2009, (2009/0071 CNS). Ver texto en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0236:FIN:ES:DOC>

⁴⁹ OSPAR Decision 2007/1 to Prohibit the Storage of Carbon Dioxide Streams in the Water Column or on the Sea-bed, 29 June 2007.

6. la migración lateral a lo largo de la formación de almacenamiento (por ejemplo, si una estructura de almacenamiento se sobrellena más allá del punto de fuga)⁵⁰.

Ahora bien, «la probabilidad de esas fugas sería baja en la medida en que los sumideros se seleccionen cuidadosamente y se utilicen las mejores tecnologías disponibles. En el plano mundial, es probable que las formaciones geológicas bien seleccionadas retengan más del 99% del material almacenado durante un período de 1.000 años. En general, los riesgos de almacenamiento de CO₂ son comparables a los que se plantean en operaciones industriales similares tales como el almacenamiento subterráneo de gas natural y la recuperación mejorada de petróleo»⁵¹.

Tener en cuenta todas y cada una de estas previsiones forma parte del marco de las obligaciones de los Estados y de las Organizaciones Partes. Por ello, como recoge el Informe OSPAR, una de las fortalezas de la regulación jurídica del almacenamiento de CO₂ debe ser «La aplicación del Derecho internacional, combinando decisiones jurídicamente vinculantes y una jurisprudencia flexible»⁵².

Conclusiones

1. Una de las medidas transitorias que prevé la Unión Europea para la lucha contra el cambio climático y que pueden resultar más eficaces, científica, medioambiental y económicamente es el almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

2. A pesar de que actualmente se investiga en esa triple faceta, hay ya suficientes pruebas que muestran la viabilidad de esta medida transitoria, teniendo en cuenta tres aspectos que son relevantes para el Derecho: la *captura del dióxido de carbono* sin sobrecargas medioambientales, su *transporte*, en estado líquido o gaseoso y su *inyección geológica* en acuíferos agotados o salinos, en depósitos agotados de petróleo o gas o en antiguas minas no productivas en la actualidad.

⁵⁰ Ver el doc. en http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D23537/9-CO2Spanish.pdf, p. 8, anexo 4.

⁵¹ PNUMA: ¿Puede el almacenamiento del dióxido de carbono contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero?, Guía simplificada del «Informe especial sobre captura y almacenamiento de dióxido de carbono del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático», http://www.unep.org/dec/docs/CCS_guide-Spanish.pdf, p. 15.

⁵² Informe OSPAR 2007-2008, p. 11. Véase la versión española en: http://www.mma.es/secciones/acm/aguas_marinas_litoral/prot_medio_marino/conv_internacionales/pdf/informe_OSPAR_0708.pdf.

3. Aunque los espacios geológicos donde se pueden hacer estas inyecciones son los espacios del subsuelo terrestre de los Estados, los de mayor éxito pueden ser la plataforma continental y la ZEE bajo jurisdicción de los Estados porque el mar ejerce una presión natural que mantiene el dióxido de carbono en estado líquido permanente y estable, si está a más de 800 metros.

4. Estos espacios han sido incluidos en la normativa europea (Directiva) en el marco de las competencias compartidas que tiene la Unión Europea con los Estados. Por ello, la Directiva europea deja los aspectos de localización de estos lugares más idóneos y los aspectos del control administrativo (autorizaciones de exploración o explotación, seguimiento, control, sanciones, etc.) a los Estados pero asume sus competencias marco.

5. La Unión Europea puede establecer normas en el marco de sus propias competencias que deben aplicarse en la ZEE o plataforma continental pues el alcance de las normas jurídicas comunitarias llega hasta donde alcanzan las normas jurídicas internas y en esos espacios, los Estados gozan de jurisdicción, en aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

6. La Directiva europea no obliga a autorizar almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Eso sería una competencia de los Estados, pero si éstos deciden autorizarlos, deben hacerlo de conformidad con las normas de seguridad que se establecen en la Directiva y otras normas internacionales que obligan a los Estados y a la Unión Europea.

7. El Derecho Internacional del Mar no se opone a estas actividades, demostradas prácticamente inocuas más allá de las exigencias de salvaguardar la navegación marítima, sea en superficie o sumergida, la prevención medioambiental o la necesaria cooperación internacional con los Estados vecinos. Por tanto, de las normas generales de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no se pueden deducir prohibiciones o restricciones a estas actividades. Las competencias normativas (y por lo tanto la responsabilidad) de la contaminación resultante de las actividades en los fondos marinos sujetos a la jurisdicción de los Estados queda reservada al Estado o, en la medida en que se hayan atribuido competencias en la materia, a la Unión Europea.

8. En el marco de los tres procesos necesarios para la puesta en práctica del almacenamiento geológico de dióxido de carbono (captura, transporte e inyección), hay que descartar la captura en la superficie de la ZEE por su inviabilidad económica y medioambiental porque la captura de dióxido de carbono hay que extraerla de los lugares apropiados donde se produce masivamente, como centrales térmicas, refinerías, etc., siempre situadas en la parte continental de los Estados.

9. El transporte por tuberías subterráneas hasta el lugar del almacenamiento no implica problemas jurídicos puesto que no afecta a la navegación

ni al medio ambiente, más allá de que se deben prevenir posibles accidentes. Estos túneles están autorizados por la propia Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El transporte vertical desde buques contenedores (poco rentables) y el transporte a través de tuberías flotantes o engarzadas en el lecho marino, tienen que estar señalizados y no obstaculizar la navegación marítima, en superficie o sumergida, además de la prevención en materia medioambiental.

10. Desde el punto de vista del Derecho del Mar nada impide que los Estados pudieran hacer estanques de dióxido de carbono líquido sobre el lecho marino e incluso depósitos artificiales de dióxido de carbono, también licuados si es a profundidad suficiente, con la condición de prevenir posibles riesgos medioambientales y de señalización para asegurar la navegación sumergida. Sin embargo, la mayoría de Tratados en materia medioambiental ha rechazado esta posibilidad por su falta de garantías y el desconocimiento científico de la evolución de estos estanques o depósitos que no han demostrado científicamente su inocuidad.

11. En cuanto a la inyección y el almacenamiento geológico, los Estados tienen que tener en cuenta las posibles migraciones del dióxido de carbono, las fracturas o la permeabilidad de las rocas, etc., sobre todo, cuando se hallen cerca de la plataforma continental de otros Estados. Para ello se requiere no sólo su sellado preventivo sino la cooperación internacional. No obstante, por la presión ejercida por el mar (que licua el dióxido de carbono), en un espacio bien seleccionado, se puede garantizar hasta el 99% de retención durante, al menos, 1000 años.

12. Los Estados y la propia Unión Europea en la parte en que es competente, han firmado y/o ratificado Protocolos Adicionales a las principales Convenciones de protección ambiental marina, de carácter universal o de áreas marítimas estratégicas, como el área mediterránea o atlántica norte. En este sentido, se han comprometido a no depositar dióxido de carbono en la columna de agua de la ZEE, y a permitir el almacenamiento geológico en la ZEE o plataforma continental, rigiéndose por las normas de este último espacio, con las condiciones óptimas para no alterar las condiciones de vida del mar. Expresamente se prohíbe que los flujos inyectados de dióxido de carbono contengan otros productos de sustancias asociadas o contengan otros residuos o materias diferentes.

Dilema y reto: por una política comunitaria en energía

Jonatan García Rabadán¹

Becario-investigador en la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV-EHU)

y

Luis Carlos Miró Baz

Becario del Master en Ciencias Políticas y de la Administración del Colegio Europa de Brujas

Sumario: Introducción.—I. Estado de la energía a nivel de la UE.—II. Estrategias: el mercado del gas y diversificación de las fuentes de abastecimiento. 1. ¿Un mercado europeo del gas?; 2. Diversificación de fuentes de aprovisionamiento.—III. Una Unión Europea dividida a nivel energético.—IV. Seguridad a nivel europeo y seguridad a nivel nacional: el dilema del prisionero.—V. Conclusión.

Resumen: Los inicios de la Unión Europea estuvieron fuertemente marcados por el tema energético. Pero, con el paso del tiempo, este tema quedó relegado a un segundo plano. Las sucesivas crisis petrolíferas obligaron a los países a buscar nuevas energías, como el gas. En la actualidad, el aumento de la dependencia energética de Europa con respecto a Rusia y las sucesivas crisis gasísticas, han forzado a la Unión a estudiar alternativas en su aprovisionamiento energético. Sin embargo, el conflicto de intereses entre los Estados miembros y la Unión han ralentizado, en algún caso bloqueado, la ejecución de sus iniciativas. El Dilema del Prisionero nos puede ayudar a explicar dicho conflicto.

Palabras clave: Gas, Dependencia, Rusia, Energía

Abstract: *Energy was a key issue in the beginning of the construction of the European Union. However, over the years, this topic progressively lost its relevance. The oil crises forced States to look for new energies, for example gas. Due to current phenomena such as the increasing European energy dependency towards Russia and the gas crises have raised the need for the Union to look for other alternatives when it comes to the energy supply. Nevertheless, the clash between the interests of the Member States and those of the Union have reduced the pace or even blocked the implementation of these initiatives. The Prisoner's Dilemma can help us to explain this clash.*

Keywords: *Gas, Dependency, Russia, Energy*

¹ Este trabajo es parte del Proyecto SEJ-2006-15076-C03-01, siendo posible también gracias a la financiación que el equipo de investigación consolidado ha obtenido del Gobierno Vasco (IT-323-07).

«No democracy can be truly sovereign unless, broadly, it enjoys independence in energy» (Van Aartsen, Ministro de Asuntos Exteriores holandés)²

Introducción

«De no ser porque, desgraciadamente, la gran crisis económica ha tomado un protagonismo de primera línea que obliga a la Unión Europea y a todas sus Instituciones a reaccionar y a estar presente con medidas, por cierto, no siempre comunitarias ni solidarias ni siquiera ortodoxas, la actividad institucional y normativa de la Unión estaría hoy absorbida casi íntegramente por el sector de la energía inseparablemente unido al de la lucha contra el cambio climático». Así es como se expresaba Pablo Benavides, antiguo Director General de Energía de la Comisión Europea, en un artículo en *Cuadernos de Energía*³. Esta misma frase nos sirve de punto de inicio para justificar la importancia que ha cobrado cualquier asunto relacionado con la energía en la Europa comunitaria.

Desde los inicios de las Comunidades Europeas, el tema energético ha sido un referente básico. El Tratado de París (1951), por el que se establecía la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), se fundamentó en la cooperación entre los países firmantes en estos dos sectores, siendo el carbón la principal fuente de energía de la época. En la misma línea, los seis grandes países europeos volvieron a firmar un nuevo tratado (Tratado de Roma de 1957) por el que se establecía EURATOM. Desde entonces no se ha firmado ningún nuevo tratado que constituya una nueva comunidad energética relacionada con otras fuentes de energía y ello, pese a que todos los países miembros de la Unión Europea dependen prácticamente en su totalidad del gas y del petróleo para subsistir⁴.

Del mismo modo, en todas estas décadas transcurridas, Occidente y con él Europa ha conocido varias crisis económicas importantes en las que el precio de la energía ha desempeñado un papel crucial. En la década de los 70, la crisis del petróleo como consecuencia del conflicto de los seis días y de la revolución iraní. En la década de los 90, una nueva crisis del

² VAN AARTSEN, J. «Why energy must be at the core of UE security thinking», *Europe's world*, 7 de abril de 2008.

³ BENAVIDES, P. «Unión Europea: la segunda revisión estratégica de la energía», *Cuadernos de Energía* núm. 23/2009 pp. 46-49.

⁴ De hecho, en diciembre del 2009, el nuevo Presidente del Parlamento Europeo dijo que la creación de una Comunidad Europea de la Energía podría convertirse en próximo gran proyecto de la UE. Euractiv.com, «Buzek calls for EU energy community», 11 de diciembre de 2009.

petróleo derivada de la Primera Guerra del Golfo y, más recientemente, con la Segunda Guerra del Golfo.

A raíz de la necesidad de ahorro, los debates sobre energías alternativas a los hidrocarburos, cuyo valor no se ve afectado de la misma manera por factores externos, han resurgido con fuerza en la agenda política. Europa, no es ajena a estos debates como ha quedado demostrado en la última campaña electoral al Parlamento Europeo. Todas las grandes formaciones que se presentaban a las elecciones dedicaron parte de sus programas electorales a aspectos relacionados con la energía o la seguridad energética de la Unión Europea. Así, las formaciones más conservadoras o liberales apostaban por una liberalización del mercado energético sin excluir la posibilidad de recuperar la energía nuclear en el suelo comunitario. Mientras formaciones de izquierdas o los verdes apostaban por la moratoria nuclear y el impulso de las energías renovables bajo el control de las administraciones públicas.

En definitiva, los programas electorales de estas pasadas elecciones al Parlamento Europeo no son sino un reflejo de la preocupación creciente en el seno de las instituciones europeas, así como de los gobiernos nacionales, sobre la dependencia energética de la Unión respecto a países terceros. Frente a esto, en la actualidad, la Unión Europea ha propuesto varias iniciativas con el objetivo de mitigar esta relación de dependencia con respecto al exterior, pero no ha conseguido unir a todos sus miembros entorno a las mismas.

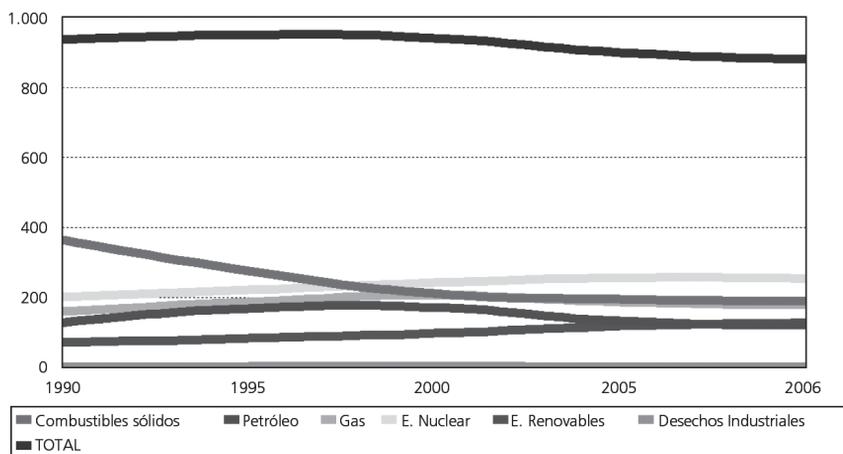
I. Estado de la energía a nivel de la UE

La dependencia en materia energética de la Unión Europea puede ser constatada en los propios documentos comunitarios. La situación demuestra una dependencia de fuentes de energía exteriores, caso de la Federación de Rusia, representando una amenaza para la UE tanto a nivel de seguridad como de sostenibilidad.

El *Libro Verde de la Comisión sobre seguridad del abastecimiento energético*⁵ ya reflejaba una cierta preocupación por la seguridad energética de la UE. Si no se tomaba ninguna medida para mitigar este problema, su dependencia energética aumentaría de un 50% en 2000 hasta un 70% en el 2030.

Son los datos del *Pocketbook 2009* los que corroboran el empeoramiento de la situación anteriormente descrita. Tal y como se aprecia en el gráfico 1, en líneas generales la producción de energía en el territorio co-

⁵ Comisión Europea, *Libro Verde de la Comisión sobre seguridad del abastecimiento energético*, 29 de noviembre 2000.



Fuente: *EU and Transport in figures. Statistical Pocketbook 2009*. Comisión Europea

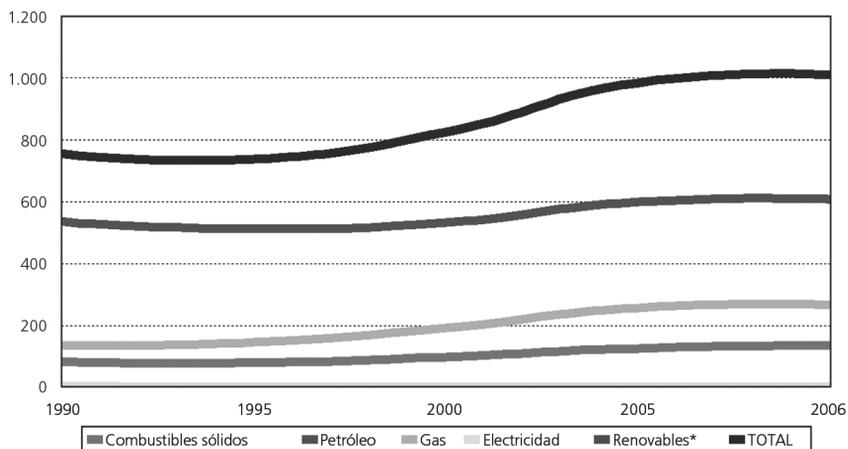
Grafico 1

Producción energética en Mtoe UE-27

unitario ha descendido, principalmente en combustibles sólidos y petróleo. Esto se debe mayoritariamente a que los recursos energéticos son escasos dentro del territorio de la Unión. En los últimos 30 años la producción de petróleo incluso ha decrecido. Al igual que el petróleo, los combustibles sólidos (como el carbón) son los que han sufrido el mayor retroceso en producción. El resto de fuentes de energía (gas, energía nuclear y renovables) han aumentado su producción. La energía nuclear como consecuencia de la adhesión de los países del Este a la UE, los cuales heredaron de la URSS un sistema de producción energética fundamentada en las centrales nucleares. Mientras que las energías renovables doblan las tasas de producción en las últimas décadas, como consecuencia del compromiso europeo por la sostenibilidad⁶.

En lo que se refiere a las importaciones energéticas de la UE, el petróleo es el principal recurso importado (42,2%). No obstante, en los últimos años, a pesar de que el gas natural solo represente el 23,7% del total, su consumo ha aumentado a un ritmo mayor que el del petróleo. Por ejemplo, en 2006, el consumo de gas aumentó casi el doble.

⁶ Todos estas conclusiones se han hecho en base a los datos proporcionados por la Comisión Europea, en su *Libro Verde de la Comisión sobre la seguridad en el abastecimiento energético*, 2000, y European Commission, *EU energy and transport figure. Statistical Pocketbook*, 2009.



* Los valores referidos a las energías renovables se sitúan entre 0,14Mtoe en 1990 y 1,85Mtoe en 2006, lo que supone un aumento del 1300%, aunque es insuficiente como para aparecer en el gráfico.

Fuente: *EU and Transport in figures. Statistical Pocketbook 2009*. Comisión Europea.

Gráfico 2

Importaciones netas de energía en Mtoe UE-27

De este modo, y siguiendo la revisión estratégica de la energía se aprecia cómo en 2030 la dependencia de la Unión respecto a estas dos fuentes de energía será muy elevada, lo cual va a suponer un «claro riesgo» para la seguridad energética de sus consumidores, sobre todo de aquellos cuyo suministro dependa del exterior. A este riesgo se le añade la elevada sensibilidad de su precio. Aún así, estas dos fuentes de energía presentan ciertas diferencias que nos empujan a pensar que los países van a favorecer un aumento del suministro de gas frente al petróleo. Los puntos fuertes del gas frente al petróleo se fundamentan en su mayor eficiencia, así como poder contar con mayores reservas⁷ (ver tabla 1).

Teniendo en cuenta la importancia creciente que tiene el gas para la seguridad energética de la Unión Europea y su dependencia con respecto a terceros países, vamos a ver el caso de sus principales suministradores.

El consumo energético de la Unión Europea ha ido aumentando durante todos estos años. Esto ha hecho que las importaciones energéticas hayan

⁷ Lógicamente, la estimación de las reservas está en función de lo que se extraiga. En el caso de que la extracción de gas aumente de forma imprevista, estas predicciones ya no servirían.

Tabla 1
 Datos situación Gas y Petróleo en Europa

Fuentes de energía	Importaciones UE-27 (2005)	Dependencia UE-27 (2030)	Eficiencia	Sensibilidad del precio	Reservas demostradas/ Producción anual
Gas	57%	84%	40-50%	Muy elevada	64 años
Petróleo	82%	93%	30%	Muy elevada	42 años

Fuente: *Strategic Energy Review*⁸.

aumentado también. El mayor socio comercial energético de la Unión es Rusia. En el 2006, el 42% del gas importado por la UE provenía de este país, al que siguen Noruega (24,2%) y Argelia (18,2%). Estos tres países dominan cerca del 85% de las importaciones de gas de la Unión Europea. Esto hace patente la dimensión regional del mercado del gas de la que habla Gonzalo Escribano en su artículo *Seguridad energética: conceptos, escenarios e implicaciones para España y la UE*⁹. El principal socio energético de la Unión es Rusia, siendo el gas el principal recurso energético con el que comercian. La dependencia energética con respecto a Rusia varía según el país miembro, mientras España no importa gas ruso, el suministro gasístico de países como Polonia, Lituania, Letonia, Estonia y Finlandia es del 100%¹⁰.

II. Estrategias: el mercado del gas y diversificación de las fuentes de abastecimiento

Todos los documentos redactados al respecto por las instituciones europeas se articulan por lo general en base a tres grandes principios: competitividad, sostenibilidad y seguridad energética¹¹. Estos principios intentarían responder a los dos principales problemas que la Unión ha tenido a lo largo de estos años en materia energética: la dependencia del exterior y la fragmentación de las políticas de los Estados miembros. En el documento, *Una*

⁸ European Commission, Communication from the European Commission to the European Council and the European Parliament, «An energy policy for Europe», 10 de enero de 2007.

⁹ ESCRIBANO, G. «Seguridad energética: conceptos, escenarios e implicaciones para España y la UE», Real Instituto Elcano, 2 de diciembre de 2006

¹⁰ European Commission, *EU energy and transport figures, Statistical Pocketbook*, 2009.

¹¹ Comisión Europea, *Una política energética para Europa*, 10 de enero de 2007.

política energética para Europa, se da prioridad a dos de las medidas que el exdirector general de energía de la Comisión Pablo Benavides, propone: diversificación de las fuentes de suministro y creación de un mercado. Estas son las medidas en las que nos vamos a centrar por considerarlas pieza central de la estrategia de la Unión¹².

No obstante, estas medidas han sido diseñadas en el marco de la Unión Europea y, como ya veremos, estas iniciativas pueden entrar en conflicto con los principales intereses de sus Estados miembros. Estos últimos consideran esta materia como una política que se tiene que desarrollar a nivel nacional. Pero, a pesar de ello, desde las instituciones europeas, especialmente desde la Comisión, se han intentado poner en marcha iniciativas para mejorar la seguridad del conjunto de los Estados miembros que han sido recibidas de manera distinta por cada uno de ellos, llegándose a la situación de que la Unión Europea no funcione como un sólo bloque sino que actúe en paralelo a los Estados miembros, obstaculizando las estrategias de diversificación de algunos de ellos o, como vamos a ver ahora, obligándolos a modificar la estructura de su mercado energético.

El concepto de seguridad energética abarca todos los demás conceptos que luego explicaremos¹³. La seguridad energética iría desde la *prevención* de averías en las infraestructuras de producción o transporte por causas técnicas o naturales, pasando por la prevención de ataques terroristas contra las mismas hasta la garantía de un aprovisionamiento regular y sostenible en el tiempo.

Cuando hablamos de un país (o grupo de países) dependiente del exterior, entendemos que el país en cuestión no produce la suficiente energía como para satisfacer su propia demanda y por lo tanto se ve obligado a buscar estos recursos en el exterior. Esta dependencia representa una amenaza para su seguridad interna ya que su abastecimiento dependerá exclusivamente del suministrador y existen muchos factores que podrían impedir que la energía llegara a su destino. Antes hablábamos de que se puede producir un corte en el suministro por una avería. En este caso, la avería que provoca un corte en el suministro entre el importador y el exportador, constituye una amenaza para ambos, el importador se quedaría sin suministro y se enfrentaría a una amenaza de colapso de su economía y el suministrador se quedaría sin una fuente de riquezas (en el caso de Rusia, las exportaciones de gas y de petróleo constituyen su principal fuente de ingresos). Todo ello crea una situación de interdependencia entre el país productor y el país suministrador que tiende a disminuir el riesgo del corte voluntario del suministro ya que ambos comparten el interés por seguir comerciando.

¹² BENAVIDES, P. *opus cit.*

¹³ ESCRIBANO, G, *opus.cit.* Para la elaboración de todos estos conceptos nos hemos basado en el artículo previamente citado de Gonzalo Escribano.

Sin embargo, la experiencia ha probado que en ciertas situaciones la relación entre las dos partes tiende a estar desequilibrada a favor del país suministrador. El suministrador perdería menos que el importador en el caso de que se cortase el suministro. Esto podría provocar que el suministrador, consciente de su situación de superioridad, utilizase los cortes de suministro como medida de presión para solucionar algún tipo de conflicto político o económico con el importador. Se hará mención a esta situación para explicar los cortes en el suministro de gas ruso a Ucrania o Bielorrusia.

Una de las alternativas que se plantea para solucionar la dependencia energética con respecto al exterior es la mejora de la eficiencia energética. Un ejemplo de ello sería la creación de un mercado interno del gas que podría mejorar la eficiencia en el consumo del gas importado y restringiría el aumento de las importaciones. Otra alternativa sería la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento gracias a la que el país importador no dependería de un único suministrador. Esto limitaría los daños causados por un corte en el suministro por parte de alguno de los proveedores. No obstante, estas medidas no reducirían la dependencia frente al exterior pues solo garantizarían una menor vulnerabilidad frente a sus suministradores. La única forma de disminuir la dependencia energética de un país es crear un sistema de producción energética endógeno. En el caso de la UE, la solución sería generar su propia energía a través del uso de la energía nuclear o de las renovables.

1. *¿Un mercado europeo del gas?*

Las instituciones han tomado iniciativas para liberalizar el sector del gas y de la electricidad. Con la creación de un mercado europeo del gas, la Comisión pretende disminuir drásticamente el control que los Estados miembros tienen sobre el sector energético y así mejorar su competitividad haciendo prevalecer la lógica del mercado.

Si analizamos la situación del sector, la mayoría de los mercados nacionales han estado o siguen estando controlados por monopolios u oligopolios (normalmente no más de dos grandes empresas) en los que el Estado suele tener una relevante participación. El ejemplo que suele usarse es Francia con empresas como Gas de France-Suez (GdF-Suez) o Electricité de France (EdF).

La voluntad de creación de un mercado europeo del gas nace en la década de los 90. La legislación comunitaria más actual en este asunto son las directivas del 2004 y del 2007. Con la liberalización del sector del gas a nivel de todos los Estados miembros, la Unión pretende pasar parte del capital controlado por los Estados a manos privadas. Pero la Comisión ha de-

jado bien claro que el mercado no va a ser totalmente desregulado puesto que teme que se creen monopolios naturales¹⁴.

Economías europeas, como la británica, que ya habían privatizado su mercado energético apoyan plenamente esta iniciativa puesto que entra en el marco de su política interna. Todos los miembros de la UE 15, salvo Grecia, Portugal y Finlandia, se encuentran en algún punto de este proceso de liberalización. No obstante, ocho Estados miembros, entre los cuales se hallaban Francia y Alemania, protestaron y pidieron a la UE que buscara una solución alternativa que no supusiese la fragmentación de las compañías. Tanto Francia como Alemania no quieren que se eliminen los monopolios ostentados por Gaz de France-Suez y E.ON¹⁵. En julio de 2009, ambas compañías fueron multadas por la Comisión por no respetar la legislación comunitaria sobre competencia¹⁶.

Una de las razones principales por la que la Comisión ha impedido la desregulación total del mercado es evitar la presencia de empresas pertenecientes a países no miembros y así evitar interferencias en la política energética. Las empresas rusas han reaccionado de manera bastante agresiva frente a esta iniciativa. Se conocen varios intentos de compra de empresas energéticas europeas por parte de empresas rusas. El primer intento fue protagonizado en 2006 por Gazprom cuyo objetivo fue Centrica y después intentó adquirir parte de la alemana E.ON. Lukoil ha protagonizado el caso más reciente al intentar adquirir una parte importante de la petrolera Repsol-YPF¹⁷. Todas estas operaciones han acabado siendo rechazadas por las autoridades de los países en cuestión por motivos de seguridad nacional.

Una mayor presencia de las empresas rusas en el mercado europeo también supondría un aumento de las exportaciones de energía rusa hacia los países miembros. Una mayor dependencia a nivel energético de la UE se traduciría en un mayor poder de influencia de Rusia con respecto a esta última. El caso del intento de adquisición de Repsol por Lukoil, se resolvió con la visita de Medvédev a España, misión comercial en la que vino acompañado por los presidentes de las principales empresas energéticas rusas, y la firma de un acuerdo comercial por el que se daba luz verde a la coopera-

¹⁴ European Commission, «Towards a competitive and regulated European electricity and gas market», 09 de julio de 2004.

¹⁵ Euractiv.com, «Eight states oppose unbundling, table “third way”», 1 de febrero de 2008.

¹⁶ Euractiv.com, «Gaz de France targeted in EU antitrust probe», 23 de mayo de 2008.

Europa, Press Releases Rapid, «Antitrust: Commission fines E.ON and GDF Suez €553 million each for market-sharing in French and German gas markets», 08 de julio de 2009.

¹⁷ BONET, P. «La gasista rusa Gazprom amenaza con comprar grupos energéticos en la UE», *El País*, 8 de mayo de 2006.

ción entre estas dos empresas¹⁸. El gobierno español también ha declarado que se estudiará la forma de hacer llegar gas ruso hasta España¹⁹. Como ya se verá en el apartado del dilema del prisionero, esta toma de decisiones unilaterales por parte de los países miembros debilita a la UE.

En definitiva, la negativa de la Unión Europea a desregular totalmente el mercado energético europeo pretende defenderlo de dos grandes amenazas. La primera sería los monopolios naturales que podrían crear las grandes empresas energéticas europeas y que amenazarían el buen funcionamiento del mercado. En segundo lugar, un mercado de la energía totalmente desregulado no sólo quedaría a merced de las grandes compañías europeas sino que empresas del exterior, como las grandes empresas energéticas rusas, también podrían intentar hacerse con una parte del mercado, como ya se mencionó anteriormente.

2. *Diversificación de las fuentes de aprovisionamiento*

Como ya se dijo anteriormente, la segunda dimensión de la estrategia de la UE en energía es la diversificación de las fuentes de abastecimiento. Con el fin de disminuir la dependencia energética con respecto a Rusia, la UE ha planeado un sistema de conducciones de gas que rodean el territorio de la Federación. Sin embargo, el poder de influencia de Rusia sobre ciertos países clave para el proyecto y el comportamiento no cooperativo de ciertos Estados miembros han tenido un impacto muy negativo sobre la implementación de esta estrategia.

El proyecto estrella de la UE es *Nabucco*, gasoducto que hace parte del eje NG3 que tiene previsto traer gas a Europa desde Oriente Medio y el Mar Caspio a través de Turquía²⁰. Este es un proyecto en el que colaboran un amplio número de empresas energéticas europeas (la germana RWE, la austriaca OMV, la húngara MOL, la búlgara Bulgargaz y la rumana Transgaz además de la turca BOTAS).

La realización del proyecto se ha visto obstaculizada por no encontrar fuentes claras de abastecimiento. Kazajistán y Turkmenistán, los paí-

¹⁸ El país eurasiático está también muy interesado en España porque en el 2010 ocupará la presidencia de la Unión Europea. El buen entendimiento con el país que ocupe la presidencia facilitaría el lanzamiento de iniciativas que mejorarían las relaciones bilaterales y la situación de Rusia con respecto a la Unión.

¹⁹ Negocios.com, «GN e Iberdrola aseguran la cooperación energética entre Rusia y España», 03 de marzo de 2009.

²⁰ Europa, Press Releases Rapid, «The EU Energy Policy and Turkey», MEMO/07/219, Bruselas, 1 de junio de 2007.

ses que teóricamente iban a ser sus mayores fuentes de aprovisionamiento, se han decantado por exportar su gas hacia Rusia. Kazajstán ya ha firmado un acuerdo comercial con Rusia por el que vende el gas a este último para luego reexportarlo hacia la Unión Europea. Kazajstán alegó que la previa existencia de infraestructuras entre ellos permitía un ahorro en costes. En realidad, esta república centro asiática encontraría más ventajas al negociar con Rusia que con la Unión Europea, ya que Rusia no impone ninguna cláusula de respeto de la democracia y de los derechos humanos en sus acuerdos. Otro país como Turkmenistán, también se ha terminado decantando por Rusia, ya que entre otras razones, Europa ha denunciado violaciones de derechos humanos perpetrados por el gobierno de este país y ha resultado en el bloqueo de las negociaciones del Acuerdo de Partenariado y Cooperación. También se sabe que Rusia ha realizado una oferta de compra del gas azerí. En el caso de que Azerbaiyán aceptase la oferta, el proyecto Nabucco sería inviable, por lo menos con suministradores del Cáucaso Sur y de Asia Central.

Turquía, el país de tránsito clave en este proyecto, declaró que no iba a cooperar en él si las instituciones europeas no abrían más capítulos en las negociaciones de adhesión de este país a la Unión²¹. Varios países entre los que se encuentran Francia y Alemania se han mostrado reticentes ante la idea de adhesión de Turquía a la UE. Si bien Turquía no respeta los derechos humanos, no reconoce la existencia de la minoría Kurda y tiene una visión más restrictiva de la libertad de expresión, la verdadera razón es que la adhesión de Turquía obligaría a la UE a reformar casi en la totalidad su estructura. Además, el hecho de que no todos los países compartan el mismo grado de dependencia energética hace que no tengan las mismas prioridades y que haya ciertos Estados cuyos intereses estén mejor salvaguardados negándose a la adhesión de este país de tránsito clave para la construcción de Nabucco.

El proyecto Nabucco sufrió otro grave revés durante el conflicto del verano del 2008 entre Rusia y Georgia, otro país de tránsito clave para el gas proveniente de Asia Central y del Cáucaso Sur. Se temía que durante el conflicto el oleoducto Baku-Tbilisi-Ceyhán resultase dañado y de hecho se conoce que Rusia bombardeó zonas próximas a este *pipeline*. Además de esto, el puerto de Supsa, lugar en el que el petróleo es embarcado hacia Turquía fue bloqueado por la armada rusa²². Este mismo conflicto obligó a paralizar durante unos días el suministro de gas de Bakú-Tbilisi-Erzurum por miedo

²¹ Euractiv.com, «La Turquie joue la carte de l'énergie dans les négociations d'adhésion à l'UE bloquées», 20 de enero de 2009.

²² Euractiv.com, «Projet Nabucco : Utopique après la crise géorgienne ?», 25 de agosto de 2008.

a que los bombardeos pudieran dañarlo. Se piensa que una de las razones por las que Rusia habría llevado a cabo la operación militar contra Georgia sería para mostrar a la UE que Georgia se encuentra en el dominio de Rusia. Esto, evidentemente, es una razón de peso a la hora de seguir adelante con la construcción de Nabucco, ya que sin Georgia.

Se han barajado otras posibilidades como transportar el gas desde Irán, Qatar o Egipto, pero se sabe de antemano que estas alternativas son poco plausibles. Las relaciones entre Irán y la Unión Europea se han deteriorado mucho durante estos últimos años. El conflicto derivado del desarrollo de los planes nucleares persas fue un inicio. En recientes fechas, las manifestaciones que denunciaban de manipulación de los resultados de las últimas elecciones presidenciales iraníes y su posterior represión por parte del régimen, ha creado, si cabe, más tensión todavía. Las reservas qataríes quedan demasiado lejos y son exportadas en su mayor parte por vía marítima y en forma licuada. No todos los países de la Unión cuentan con la tecnología necesaria en sus puertos para retransformar el gas natural licuado, aunque la Unión Europea considera una necesidad el desarrollo de dicha tecnología. Egipto también exporta en su mayor parte GNL por vía marítima y, además, el gran problema de este país es que consume prácticamente todo el gas que produce²³.

Al igual que pasó en 2008 con Georgia, Rusia ha mantenido durante estos últimos años unas relaciones problemáticas con países como Bielorrusia o Ucrania. Las interrupciones en el abastecimiento energético de estos países a su vez han generado importantes cortes en los suministros de ciertos países de la Unión. Esto ha convencido a algunos países de que la mejora de su seguridad energética pasa en primer lugar por la planificación de nuevos gasoductos que no transiten por países que mantienen relaciones tensas con Rusia, como son los casos de Ucrania, Bielorrusia, Georgia e incluso países miembros como Polonia o la República Checa. Los proyectos *Nord-Stream* y *South-Stream* han sido diseñados con el único propósito de evitar estas zonas problemáticas y así asegurarse un suministro energético regular.

Bielorrusia solo ha tenido un conflicto a nivel energético con Rusia, en 2007. Sin embargo, hace unos meses Bielorrusia vivió un nuevo enfrentamiento con Rusia ante el boicot que sus autoridades establecieron contra la importación de leche de origen Bielorruso. Esta medida, al igual que el conflicto gasístico del 2007 tiene un objetivo claro: las autoridades rusas quieren hacer ver a Bielorrusia que su economía es totalmente dependiente de la

²³ FERNÁNDEZ, R. «La UE y el gas natural de Asia Central: ¿es Nabucco la mejor opción?», Real Instituto Elcano, 25 de junio de 2009.

rusa²⁴. Esta última medida en contra de la leche bielorrusa ha sido, en parte, consecuencia de la negativa de Lukashenko de apoyar a Rusia en su guerra contra Georgia. La actitud de Rusia con respecto a Bielorrusia también se fundamentaría en razones geopolíticas al asegurarse un control sobre un país tapón²⁵.

Ucrania, otro país considerado como tapón, ya ha tenido dos conflictos gascísticos con Rusia, uno en el 2006 y otro en el 2008-2009. Además de estos conflictos, a principios de julio del 2009, Rusia, Ucrania y la Unión Europea se reunieron para evitar una nueva crisis energética consecuencia del impago por parte de las autoridades ucranianas de las últimas importaciones gascísticas de Ucrania. Este país se halla de hecho en una crisis económica importante que se ha dejado sentir de forma muy visible en el sector energético, especialmente en la compañía estatal Naftogaz que no puede hacer frente al pago del gas que compra a Rusia. La Unión estaría dispuesta a pagar parte de la deuda siempre y cuando esta situación no se convierta en una crisis de impago permanente²⁶.

Todos estos conflictos energéticos entre Rusia y sus países vecinos se deben a que Rusia está aumentando el precio de la energía que exporta hacia estos mismos. Los precios bajos del gas y del petróleo que importaban de Rusia eran reminiscencias de los acuerdos de cooperación entre estos países y la URSS. Además de esto, Ucrania y Bielorrusia son países de tránsito, y Rusia les paga por ello. Como ya se ha visto en el caso de Bielorrusia, Rusia no solo actúa de este modo por razones económicas sino también por razones políticas. En el caso de Ucrania las razones políticas son mucho más visibles.

En 2005, Leonid Kuchma, líder ucraniano pro-soviético, fue derrocado por la «Revolución Naranja», tras haber organizado un fraude electoral para convertir en primer ministro a Viktor Yanukovich. Esta Revolución llevó al poder a Viktor Yushenko, líder pro-occidental de la oposición. Al llegar al poder comenzó a solicitar adhesiones a organismos internacionales como la OTAN y supranacionales como la Unión Europea, lo cual ha aumentado la irritación de las autoridades rusas²⁷.

²⁴ *El País*, «Moscú hace sentir a Bielorrusia su dependencia económica», 18 de junio de 2009.

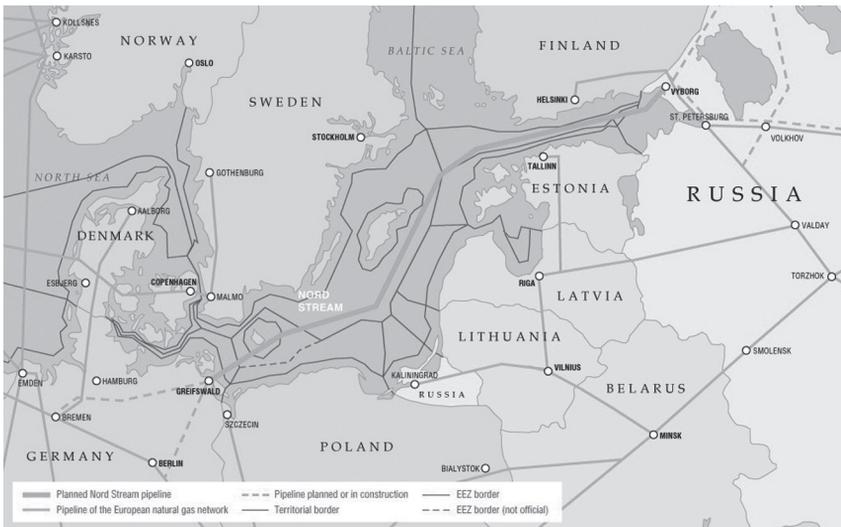
²⁵ Consideramos «país tapón» a aquel Estado independiente que se encuentra entre dos Estados en conflicto. Los Estados enfrentados harán presión sobre el primero para intentar atraerlo hacia su zona de influencia.

²⁶ Euractiv.com, «Brussels seeks to avert Ukraine-Russia gas crisis», 30 de junio de 2009

²⁷ Un episodio parecido es el acaecido en Georgia en 2003-2004 cuando la «Revolución de las Rosas» destituyó a su presidente pro-ruso Shevardnadze y puso en el poder a Saakashvili, líder opositor pro-occidental. La solicitud de adhesión a la OTAN de este país caucásico, así como la de Ucrania, fueron pospuestas por parte de ciertos europeos, entre los que se encontraban Francia y Alemania, que querían evitar un deterioro en sus relaciones con Rusia. Esto posibilitó la intervención en suelo georgiano del ejército ruso durante el conflicto del 2008..

A los problemas existentes con el gasoducto *Nabucco* se le añaden los nuevos proyectos impulsados por Rusia (*Nord-Stream* y *South-Stream*), los cuales proveerían únicamente a ciertos países miembros. En el caso de una puesta en funcionamiento completa de ambos conductos, especialmente *South-Stream*, el proyecto *Nabucco* perdería su significado.

En el caso del *Nord-Stream* (ver Mapa 1), es posible que la existencia de un mercado europeo del gas en el que hubiese un mecanismo de concertación entre los países miembros hubiese hecho posible que el conducto pasase por los nuevos Estados miembros del Este. Ante la falta de mecanismos de decisión conjunta, los países prefieren asegurarse su propio suministro sin tener en cuenta a los demás. Es por ello que esta línea de gas no pasa por los Países Bálticos, Polonia o la República Checa sino que comunica directamente Rusia con Alemania por aguas internacionales. En el momento en el que este gasoducto se abra, Rusia podrá cortar el suministro a Ucrania sin que ello afecte a Alemania aunque sí que afectará a países como Polonia o la República Checa. De hecho, no sería de extrañar, ver cómo en el caso de que Rusia cortase el suministro hacia Polonia o la República Checa, Alemania o Francia no protestasen con tal de no deteriorar sus relaciones con Rusia.



Fuente: Web Gazprom (<http://www.Gazprom.com>)

Mapa 1
Gasoducto Nord-Stream

La colaboración de E.ON y Gazprom para la construcción del *Nord-Stream* puede considerarse una decisión unilateral por parte de Alemania que ha preferido asegurar su propio abastecimiento y dejar de lado a sus vecinos comunitarios, especialmente a algunos de los miembros del Este²⁸. La reacción germana no es sino ejemplo de la debilidad de las políticas comunitarias en materia energética donde predomina la visión nacional sobre la comunitaria. A finales de julio de 2009, la empresa gasística francesa GDF-Suez anunció el inicio de las negociaciones con E.ON y Gazprom para participar en el proyecto *Nord-Stream*. Además de asegurarse el suministro directo desde Rusia, o en todo caso a través de Alemania, el objetivo de Francia al unirse a este proyecto es boicotear la creación de Nabucco, proyecto al que tenía intención de acceder una de sus empresas y del que fue excluida ante la petición de Turquía²⁹. El rechazo por parte de este último país a la participación francesa en *Nabucco* sería consecuencia del rechazo de Francia y Alemania de continuar con las negociaciones de adhesión de la República Turca y decantarse por la firma de un acuerdo preferencial con esta última³⁰.

El proyecto *South-Stream* (ver Mapa 2) refleja aún más las diferencias de estrategias energéticas entre la Unión Europea y sus miembros ya que este *pipeline* constituye la competencia directa al proyecto Nabucco puesto que su recorrido a través de territorio comunitario es paralelo al de este último y supone el abandono de las peticiones por parte de los países europeos para que Rusia les dejase disponer de sus redes de transporte para conducir el gas desde Asia Central hasta Europa, tal y como se precisa en la Carta Europea de la Energía³¹. Este proyecto va a ser llevado a cabo por la empresa rusa Gazprom y la italiana ENI; hay que recordar que Italia es el único país considerado por Rusia como su aliado estratégico. Los otros países comunitarios participantes (Eslovenia, Austria, Croacia, Grecia, Hungría, Serbia) no sólo tienen el aliciente de asegurarse una vía más segura de suministro con Rusia sino que además se van a convertir en países de tránsito, lo que les asegura unos ingresos extra³².

Nuevamente los intereses individuales se anteponen a los comunitarios. A principios de agosto de 2009, Rusia e Italia obtuvieron por parte de Turquía el permiso para construir *South-Stream* por aguas territoriales turcas. Esta decisión por parte de Turquía, es aparentemente irracional puesto que

²⁸ BALLBÉ, M. «Cambios en el mapa energético», *El Periódico*, 17 de octubre de 2006

²⁹ Euractiv.com, «France's GDF Suez to join Nord Stream pipeline», 30 de julio de 2009.

³⁰ MISSE, A. «París y Berlín enfrían el acceso de Turquía», *El País*, 15 de mayo de 2009.

³¹ BELYI, A.V. «A Russian perspective on the Energy Charter Treaty», Real Instituto Elcano, 16 de junio de 2009.

³² *Ria Novosti*, «Gas ruso para Europa. Proyecto South Stream», 29 de enero de 2009.



Fuente: Web Gazprom (<http://www.Gazprom.com>)

Mapa 2

Gasoductos South-Stream y Blue-Stream

echa aún más por tierra las posibilidades de crear Nabucco, proyecto en el que participa la empresa turca BOTAS. Sin embargo, esta decisión habría sido tomada por Turquía después de la firma de un protocolo para la construcción de la segunda línea del *Blue-Stream*, gasoducto que conecta Ankara con Rusia, y la firma de otro por el que Rusia se comprometía a colaborar con Turquía en materia nuclear (Rusia se habría comprometido a construir conjuntamente con Turquía cuatro bloques generadores de 1,2 gigavatios en la costa mediterránea). Sería la primera central nuclear turca y Turquía planea construir otras dos más de aquí al 2013³³.

Como ya decíamos antes, Turquía representa un aliado estratégico de primer orden para la Unión Europea en el plano de la energía. Quizás, si Turquía hubiese tenido más clara su adhesión a la UE, esta no hubiese permitido el paso del gasoducto *South-Stream* por sus aguas y solo hubiese dado luz verde al proyecto *Nabucco* prácticamente. Mediante esta decisión, Turquía ha iniciado una carrera entre las empresas del *South-Stream* y *Na-*

³³ *El País* «Rusia obtiene luz verde para un gasoducto a través de aguas turcas», 06 de agosto de 2009.

bucco ya que existe el riesgo de que el segundo en terminar no encuentre suficiente demanda como para cubrir los gastos de la construcción del mismo.

III. Una Unión Europea dividida a nivel energético

La división en el seno comunitario es un factor del que Rusia tiene conocimiento y que ha sabido explotar mediante la formulación de ofertas a países miembros, como por ejemplo, Italia o Alemania. Las relaciones bilaterales entre Rusia y países miembros suponen un serio obstáculo a la creación de una política energética europea y por ende de un frente negociador común frente a Rusia. Países como Alemania o Francia, a pesar de depender del gas ruso, mantienen unas relaciones cordiales con Rusia debido a que entre ellos existe un cierto equilibrio fruto de la fuerza de sus economías. Otros países, como es el caso de España, no tienen ninguna dependencia con respecto a Rusia y esto hace que puedan mantener unas relaciones cordiales con este país e incluso anunciar que se va a estudiar la forma de transportar gas ruso hasta la península. Muy al contrario, los países del Este³⁴, los que tienen una mayor dependencia con respecto a la energía rusa y los que por razones históricas e ideológicas obvias se muestran más hostiles frente a Rusia son los que piden con más fuerza una estrategia energética común que disminuya el poder de este último.

El dilema de todos los países de la UE, lo encontramos reflejado en la decisión de España de importar gas ruso de la que hablábamos anteriormente. La decisión unilateral por parte de los Estados miembros, como ésta de España, ha generado una grave división interna ya que cada país ha ido tomando decisiones en función de sus propios intereses y no del interés común. Esto ha ido creando una Europa parcheada de soluciones distintas frente a un mismo problema. Estas decisiones individuales han sido, en muchas ocasiones, dañinas para la UE y la seguridad común. Si el país empieza a importar gas ruso, mejorará su seguridad interna ya que está diversificando sus fuentes de abastecimiento pero, al mismo tiempo, está deteriorando la situación de dependencia del conjunto de la UE. Todos los países de la UE se enfrentan a un dilema similar y por razones de seguridad interna deciden hacer lo que es mejor para su país independientemente de que eso empeore la situación del conjunto de los Estados de la UE, especialmente de los países del Este. Esta petición de una decisión conjunta no es por supuesto altruista sino la única posibilidad que tienen de ganar cierta libertad frente a Rusia.

³⁴ Estonia, Lituania, Latvia, Polonia, República Checa y Eslovaquia.

IV. Seguridad a nivel europeo y seguridad a nivel nacional: el dilema del prisionero

Al igual que en el dilema del prisionero, la situación energética de la UE plantea un enfrentamiento entre dos actores o situaciones. En el caso del dilema del prisionero, son dos las personas arrestadas e incomunicadas; su liberación depende de las decisiones que tome cada una, ya sea confesar o callar. Así pues, el escenario es aquel en el que «si cada uno hace lo que es mejor para él, esto será peor para cada uno que si ninguno de los dos lo hace»³⁵. Es decir, en el caso de que cooperen (sean solidarios con el otro) y por lo tanto ambos confiesen su culpabilidad por separado, las consecuencias (la pena impuesta) serán menos graves para ambos. Mientras si cada uno decide buscar su propio interés, y culpabiliza al otro, el castigo para este será mayor quedando el delator libre. Por último, si ambos hubiesen decidido callar (previamente o no), entonces la situación sería la ideal, al tener ambos unas penas mínimas.

Aunque, como ya se mencionó, al no poder comunicarse y en el caso de que no se hayan puesto de acuerdo previamente, el instinto les conducirá a la búsqueda de su propia supervivencia (beneficio). En dicha situación, aquel que sea el primero en actuar será el mejor parado. En el caso de que no haya cooperación, el dilema se convierte en un juego de suma cero: lo que YO obtengo de beneficio, TÚ de perjuicio.

Aplicado el dilema a nuestro objeto de estudio, vemos cómo la cooperación comunitaria sería la beneficiosa para el conjunto de los países miembros mientras que una decisión autónoma en busca del beneficio propio (un beneficio nacional) supondría un riesgo para los países miembros en su conjunto. El prisionero «A» sería la opción por la seguridad energética nacional (Alemania) y el prisionero «B» sería la seguridad energética comunitaria (Resto de la UE-27). Utilizaremos para nuestro caso Alemania, por ser este «el motor económico» de la Unión Europea y por tanto tener interés en el mantenimiento de su estatus dentro del continente. A lo que se le añade el hecho de ser uno de los Estados comunitarios que sufre de manera más directa cualquier conflicto del gas ruso al estar conectado con Rusia a través de Ucrania y que ya ha actuado individualmente decidiendo crear junto a Rusia el *Nord-Stream*.

La Republica Federal Alemana puede decidir cooperar con los demás países miembros en una política conjunta con el resto de la UE-27, en cuyo caso, y a pesar de que Alemania tenga que hacer alguna concesión, saldrían todos ganando. Sin embargo, el hecho de que no exista una política supra-

³⁵ PARFIT, D. *Prudencia, moralidad y el dilema del prisionero*, Editorial Complutense, Madrid 2007.

nacional que obligue a los Estados miembros a cooperar, hace posible una toma de decisión únicamente fundamentada en intereses nacionales por parte de los Estados miembros. Esta inexistencia de mecanismos estandarizados que aseguren la cooperación entre los países hace que cada uno de ellos prefiera no correr el riesgo de que alguno de los miembros restantes se les adelante en una toma de decisión unilateral que pueda poner en peligro su propia seguridad. A esto se le suma el hecho de que una política conjunta podría no satisfacer plenamente los intereses nacionales germanos. Por ello, podemos comprender la reacción unilateral por parte de Alemania al firmar el acuerdo bilateral con Rusia para la construcción del *Nord-Stream*. Esto no es más que la consecuencia del miedo a que la seguridad energética europea no satisfaga los intereses germanos y a la desconfianza que existe entre los propios Estados miembros. Dicha unilateralidad implica una solución para la seguridad energética de Alemania que, al mismo tiempo, deteriora la situación global de dependencia comunitaria con respecto a su vecino del Norte, la Federación Rusa.

Centrándonos en la tabla del dilema del prisionero que hemos elaborado *ad hoc*, concluimos que la mejor solución sería que todos los países decidiesen implicarse en la seguridad energética común, relegando las ne-

		Alemania	
		Seguridad Energética Nacional	Seguridad Energética Comunitaria
UE-27	Seguridad Energética Nacional	<p><i>No cooperación</i> (UE-27 perjudicada). Alemania, al igual que el resto de Estados miembros, toma decisión unilateral. No todos saldrán beneficiados.</p>	<p><i>No cooperación</i> Alemania y UE-27 perjudicadas por aquellos Estados miembros que han tomado decisión unilateral.</p>
	Seguridad Energética Comunitaria	<p><i>No cooperación</i> Alemania toma decisión unilateral y el resto de los países resulta perjudicado.</p>	<p><i>Cooperación</i> Más adelante integración, entre todos los Estados miembros. Creación de un frente negociador común. Solución consensuada de todos los problemas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

gociaciones bilaterales. La consecuencia de ello sería la cooperación en la política energética europea que progresivamente llevaría hacia la creación de un sistema energético europeo integrado. La creación de un frente común derivado de la cooperación en materia energética tendría como resultado una mayor fortaleza a la hora de negociar con los suministradores de la Unión Europea, como por ejemplo con Rusia. En el momento en que no se cumpla la premisa de colaboración, siempre va a haber algún país perjudicado y otro beneficiado. En el caso extremo de que todos los Estados miembros tomaran la decisión de apostar por soluciones unilaterales, esto minaría el poder común de negociación, especialmente de los Estados más pequeños y los más dependientes, con respecto a los proveedores y la cohesión de la UE llevando a cuestionar su existencia.

Volviendo a la realidad, lo interesante de todo ello es que los países que aceptan colaborar con Rusia no son aquellos cuyo suministro depende enteramente de las exportaciones energéticas de este último sino países como Alemania que tienen mayor variedad en sus fuentes de suministro y mayor poder negociador debido a su tamaño político y económico. Aquellos que, por el contrario, dependen en un alto porcentaje de Rusia, se han opuesto en repetidas ocasiones a estos proyectos unilaterales. Es el caso de Suecia o Finlandia y antiguos miembros de la URSS (las tres repúblicas Bálticas, República Checa o Polonia). Estos últimos ven cómo las decisiones unilaterales, les dejan aún más en manos del poder ruso. Sus empresas energéticas están controladas en parte o bien íntegramente por empresas rusas.

Es posible que la división interna favorezca a ciertos países de la UE que como Italia o Alemania tienen capacidad para negociar de manera directa con Moscú. De hecho, es visible que prefieren siempre negociar unilateralmente con Rusia puesto que es la mejor forma de asegurar la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, tal y como hemos visto en el dilema del prisionero, estas decisiones egoístas empeoran aún más la dependencia del conjunto de la UE-27 con respecto a Rusia. Algunos argumentarán que los proyectos como *South-Stream* o *Nord-Stream* van a beneficiar a más de un país a la vez y que no se puede defender que se cree un juego de suma cero. Pero lo cierto es que siempre habrá países miembros que se queden al margen de estos proyectos y, lo más importante y como ya se dijo antes, esto debilita a la UE.

V. Conclusión

Al inicio del trabajo se veía cómo actualmente la Unión Europea sufre una dependencia energética con respecto al exterior ya que no tiene capacidad para producir toda la energía que consume. La tendencia es a un

aumento progresivo en el consumo del gas, la energía nuclear y las renovables mientras petróleo y combustibles van perdiendo progresivamente fuerza. El gas es la fuente cuyo consumo ha aumentado de manera más rápida y que, sin embargo, y al igual que el petróleo, es escasa en territorio europeo por lo que tiene que ser importada. Esto entraña consecuencias políticas en el ámbito de la seguridad energética. La dependencia de Europa con respecto al suministro ruso condiciona las relaciones. Los Estados se muestran bastante reacios a cooperar los unos con los otros en materia de energía. Al tener que elegir entre su propia seguridad y la seguridad global de la UE tienden a primar el interés nacional sobre el comunitario. Esto limita aún más la capacidad de negociación de la UE con respecto a la Federación Rusa.

Consciente de ello, la Comisión ha intentado mitigar esta situación de dependencia adoptando diversas medidas, como por ejemplo, la optimización de recursos o la diversificación mediante la construcción de infraestructuras que rodeen a Rusia. Pero este último país, consciente de su capacidad de influencia y de la división interna que existe en la Unión Europea, ha contraatacado con proyectos de gasoductos creados mediante acuerdos bilaterales con ciertos países miembros de la Unión Europea, caso del *South-Stream* y del *Nord-Stream*, o lanzando a sus compañías energéticas para hacerse con parte del accionariado de empresas energéticas europeas, caso del intento de toma de posesión de parte de las acciones de la compañía hispano-argentina Repsol-YPF por parte de Lukoil.

Aplicando el dilema del prisionero a este marco, hemos constatado que la cooperación, y más adelante la integración, entre todos los países de la Unión Europea sería la estrategia más beneficiosa para el conjunto. Al igual que se ha llevado a cabo la integración de ciertas políticas a nivel europeo con el fin de aunar esfuerzos en pro de un progreso conjunto, como por ejemplo la política de competencia o la política comercial, así debería suceder con el caso de la energía. En un principio, no sería necesario una política energética integrada sino simplemente una cooperación a partir de la cual se cree un contexto de confianza que haga posible la búsqueda de soluciones conjuntas a un problema compartido. Esta cooperación iría progresivamente convirtiéndose en una política integrada que acabaría siendo controlada desde las propias instituciones europeas. Esta situación ideal se encuentra muy lejos de la realidad actual ya que los Estados toman decisiones unilaterales que en ocasiones afectan de manera directa a sus vecinos. Si la UE quiere realmente mejorar su seguridad, tendría primero que crear mecanismos de decisión conjunta para evitar que los países miembros minen sus estrategias, tomando decisiones unilaterales.

Paradójicamente, en el plano energético, las amenazas más serias a las que se enfrenta la UE se hallan al interior de sus fronteras. Es imperativo

que progresivamente la política energética sea integrada en el sistema comunitario para que sea la UE, la que anteponiendo el interés general sobre el interés particular de los Estados, tome medidas al respecto. Pero esta integración depende por completo de la voluntad de sus Estados miembros ya que ellos son los que tienen el poder para reformar la estructura de la UE. Es primordial pues que los Estados se esfuercen en crear un ambiente de confianza dentro de la Unión para que esta funcione adecuadamente y se le permita progresar en su construcción. Rusia no representaría una amenaza para la UE si esta última estuviese fuertemente cohesionada. Además, es evidente que el poder negociador de la UE frente a Rusia es sin duda mayor que el de cualquiera de sus miembros por separado. Es pues necesario que los Estados tomen conciencia de que transfiriendo la política energética a la UE todos van a ganar.

Pero las estrategias de acción conjunta con respecto a los proveedores exteriores para reducir la dependencia con respecto a algunos de ellos y mejorar la capacidad de negociación solo representarían una solución a medio plazo ya que siempre existiría la dependencia a las importaciones. En palabras de Gonzalo Escribano, la única forma de reducir la dependencia energética sería crear un sistema de abastecimiento propio³⁶. Por ello las alternativas a largo plazo serían directamente reducir la dependencia del gas y de los hidrocarburos, aumentando la producción de otras fuentes de energía como la nuclear, proyecto al que se han adherido algunos de los países de la Unión Europea como Alemania, Francia, Italia, Reino Unido o Suecia, los Países Bajos, Finlandia y Bélgica. La energía nuclear representa el 14% de la energía creada en la UE. Otros países como España, Austria, Dinamarca o Portugal se oponen a dicha fuente de energía y han decidido apostar únicamente por las energías renovables. Dentro de estas últimas, las energías renovables tienen mayor apoyo social que la nuclear y cuentan con un mayor respaldo de la Unión Europea ya que cumplen con los principios de sostenibilidad impulsados por sus instituciones. La energía nuclear, si bien mucho más eficaz que las energías renovables, es en nuestros días un objeto de debate, debido a los residuos que genera que irían en contra del principio de sostenibilidad.

En todo caso, querríamos terminar diciendo que todas aquellas estrategias que pasen por aumentar la seguridad común sin necesariamente disminuir nuestra dependencia energética con respecto al exterior nunca van a solucionar definitivamente la situación. Además, hay que tener muy presente que el gas o el petróleo son energías finitas que no han podido ser producidas directamente por el hombre y que consecuentemente representan un

³⁶ ESCRIBANO, G. *opus cit.*

riesgo en el tiempo. La energía nuclear, siendo conscientes del actual debate sobre la misma, y sobre todo las renovables por ser energías limpias, nos permiten solucionar al mismo tiempo el problema de la dependencia con respecto al exterior y la sostenibilidad del suministro en el tiempo. Es pues indispensable que tanto la UE como sus países miembros inviertan masivamente en este tipo de energías; especialmente en las renovables con el fin de mejorar su eficiencia.

La Reunión de Copenhague de 2009: Las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima

Rosa M. Giles Carnero¹

Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Huelva

Sumario: I. Introducción.—II. El contexto y la evolución del diálogo internacional para la preparación de la Reunión de Copenhague. 1. La labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los Nuevos Compromisos de las Partes en el Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto. 2. La labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención.—III. El desarrollo de la negociación internacional en Copenhague. 1. La cuestión del liderazgo internacional en materia de clima. 2. Las diferentes posiciones de negociación de los Estados del Anexo I. 3. Los principales elementos de discusión planteados por los Estados no incluidos en el Anexo I.—IV. Conclusiones.

Resumen: El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático ha sido diseñado como un sistema flexible y dinámico, necesitado de un desarrollo continuado a través de la negociación de los Estados Partes. En particular, el Protocolo de Kyoto limita su aplicación al año 2012, por lo que resulta necesario adoptar nuevos instrumentos que definan la acción internacional en materia de clima a partir de esta fecha. Las reuniones de la Decimoquinta Conferencia de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático y la Quinta Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto, celebradas en diciembre de 2009 en Copenhague, se diseñaron como el escenario en el que tendría que adoptarse un nuevo acuerdo internacional. Hasta llegar a este evento, se desarrolló una intensa labor negociadora, en la que puede observarse posturas estatales claramente enfrentadas. El análisis de este proceso negociador, que culminó en las dos semanas de negociación desarrolladas en la capital danesa, pone de manifiesto la diversidad de situaciones e intereses presentes, a la vez que explican lo limitado de los resultados de la que tendría que haber sido la reunión clave para definir el futuro del sistema internacional de limitación de emisiones de gases de efecto invernadero.

¹ El presente trabajo forma parte de la línea de investigación desarrollada con la financiación del Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional* (SEJ – 3524).

Palabras Clave: Cambio Climático; Protocolo de Kyoto; Reunión de Copenhague.

Abstract: *Climate change international regime has been designed as a flexible and dynamic system that needs to be developed by State Parties continued negotiations. The Kyoto Protocol first period of implementation finishes in 2012, and it is necessary to create new instruments in order to define international climate action for the subsequence periods. The Conference of the Parties at its fifteenth session and the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its fifth session were designed as the scene to sign a new international agreement. Previous and intense negotiations were developed with clearly confronted State positions. The analysis of this negotiation process, that finished with two intense weeks in Copenhagen, shows the absolutely diverse national situations and interests. This process explains limited results achieved in the United Nations Climate Change Conference, a meeting that should have been an important step to define the future of the international action to limit greenhouse gas emissions.*

Keywords: *Climate Change; Kyoto Protocol; Copenhagen Meeting.*

I. Introducción

La Reunión de Copenhague sobre cambio climático trascurrió en la ciudad danesa del 7 al 18 de diciembre de 2009. Este encuentro había sido calificado como una pieza clave en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de clima. El reloj situado en la cabecera del sitio web de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el cual descontaba los segundos que quedaban para Copenhague, resultaba un símbolo claro de las enormes expectativas que se habían depositado en este evento.

Sin embargo y pese a la expectación creada, el resultado de la Reunión no ha sido el esperado. El principal logro de las negociaciones es el denominado Acuerdo de Copenhague, un acuerdo político de mínimos que aplaza cualquier resultado vinculante al futuro de la negociación internacional. Mientras Yvo de Boer, Secretario Ejecutivo de la Convención sobre Cambio Climático, reconocía abiertamente lo limitado de los resultados en la conferencia de prensa de clausura de la Reunión; Ban Ki-Moon, Secretario General de las Naciones Unidas, se mostraba más esperanzado al calificar el Acuerdo de Copenhague como un comienzo importante que podía ser transformado en una norma jurídica obligatoria en el transcurso de 2010. Pese a las proclamaciones que llaman al optimismo, no cabe duda de que se esperaba mucho más de este encuentro. El acuerdo adoptado aún tiene que desarrollar un largo camino para transformarse en un instrumento jurídico con obligaciones concretas y susceptibles de verificación y control.

Para entender la trascendencia que se le había dado a la Reunión de Copenhague, debe contextualizarse este encuentro atendiendo a dos esferas. La primera de éstas presenta un carácter jurídico-político, mientras que la segunda es de naturaleza ambiental y de consenso científico.

Si nos centramos en la primera de estas esferas, hay que recordar que el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático tiene un carácter evolutivo basado en la actuación de foros de negociación institucionalizados. Ninguno de los instrumentos jurídicos que componen este régimen internacional se ha definido como un texto acabado. La Convención Marco sobre Cambio Climático se diseñó en 1992 como un primer paso en la lucha contra este fenómeno ambiental, en una situación de incertidumbre científica y socioeconómica. Este primer instrumento se limitaba a establecer obligaciones generales de cooperación e información, por lo que se preveía que debía completarse a través de la adopción de Protocolos de desarrollo.

Sin embargo, tampoco el Protocolo de Kyoto, adoptado en 1997 como complemento del texto marco, puede calificarse como un texto terminado en todos sus elementos. El Protocolo ha necesitado para su efectiva aplicación el desarrollo normativo realizado por las reuniones de las Partes, pero a esto hay que sumar que, si bien preveía un objetivo global concreto de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 5,2% para 2012 en relación a los niveles de 1990, esto sólo se diseñaba como un primer paso en un proceso que necesariamente iba a requerir nuevas negociaciones.

El año 2012 supone el final del plazo de aplicación del Protocolo de Kyoto y, a partir de ahí, debe comenzar una nueva fase en la actuación internacional en materia de cambio climático. Precisamente es esta fecha de término de la aplicación de los compromisos de Kyoto uno de los elementos que dotaban de trascendencia y pretertoriedad a la Reunión de Copenhague. Si se pretende la eficacia real de los compromisos adoptados en materia de clima, es aconsejable que no exista un vacío jurídico entre el término de 2012 y la aplicación de los acuerdos que puedan adoptarse para su aplicación en la fase posterior a este año. Para asegurar la continuidad de medidas concretas en materia de clima más allá de 2012, habría sido necesario adoptar acuerdos en alguno de los encuentros anteriores a la Reunión de Copenhague pero, desde el momento en que esto no había sido posible, esta reunión se había fijado como la determinante para adoptar un compromiso que salvara la continuidad del régimen de control y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

La Reunión de Copenhague resultaba, por tanto, trascendente desde el punto de vista del cumplimiento de los plazos para alcanzar un acuerdo con aplicación el 1 de enero de 2013, pero para comprender las expectati-

vas creadas en torno a este encuentro debe añadirse un dato adicional que proviene del sistema internacional de investigación científica y tecnológica en materia de cambio climático. Desde la esfera de la investigación científica se ha realizado una nueva llamada de atención, que pone de manifiesto la necesidad de implantar medidas contundentes en materia de cambio climático si se quieren evitar consecuencias de carácter catastrófico e irreversible.

La situación ambiental había quedado resumida en el *Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* de 2007, que reconocía que el cambio climático es inequívoco y aconsejaba reducir emisiones de gases de efecto invernadero sin demora para no agravar sus efectos². Este análisis es la base científica aceptada como válida en el sistema de negociación internacional en materia de cambio climático, lo que trae como consecuencia que exista el consenso sobre la necesidad de adoptar medidas apropiadas y eficaces con carácter de urgencia. De nuevo, la Reunión de Copenhague aparecía como el escenario idóneo para dar respuesta a este urgente reto medioambiental.

Es en el marco descrito en el que se ha preparado y desarrollado en Copenhague la Decimoquinta Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático (COP-15) y la Quinta Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP-5). La labor de preparación de estos encuentros ha sido ingente. Por un lado, se han ocupado del tema los distintos órganos del régimen jurídico internacional en materia de clima, pero a esto se ha unido el diseño de un sistema para la negociación institucionalizada que ha trabajado durante años para tratar de lograr la adopción de un acuerdo vinculante en la Reunión de Copenhague.

El consenso sobre cual debería ser la solución global para la mitigación y la adaptación al cambio climático no resultaba fácil, y así se ha puesto de manifiesto en el largo camino de preparación del encuentro en la capital danesa. Los principales Estados implicados en las negociaciones se situaban en diferentes posiciones que, de forma general y en una traducción jurídica, pueden resumirse en el problema de la concreción del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados. Ningún Estado niega la necesidad de tomar medidas globales para la mitigación y la adaptación al cambio climático, pero otra cosa es el nivel de responsabilidad concreta a asumir y el límite que las responsabilidades diferenciadas

² El *Informe de Síntesis* y los tres informes de los Grupos de Trabajo pueden consultarse en el sitio www.ipcc.ch.

debe adquirir para no conculcar el principio de equidad en las obligaciones asumidas.

Los efectos divergentes de las consecuencias del cambio climático para los Estados y su diferente nivel de desarrollo y vulnerabilidad, configuran un amplio abanico de posiciones estatales en la materia. Esta realidad conlleva que en el transcurso de las negociaciones se entremezclen cuestiones con un alto contenido técnico, con otras de naturaleza política y diplomática. Mientras continúa el debate iniciado en el seno del Protocolo de Kyoto sobre cuestiones metodológicas, se ha planteado la discusión sobre la pertinencia de continuar únicamente con la aplicación de este instrumento u optar por la negociación de un nuevo sistema enmarcado en un texto diferente. La diversidad de posiciones negociadoras ha producido una gran variedad de propuestas, las cuales se han traducido en las múltiples opciones analizadas y barajadas en los documentos emitidos por los grupos de trabajo.

El presente artículo pretende reflexionar sobre el proceso de preparación y el desarrollo de la Reunión de Copenhague desde dos puntos de vista. En primer lugar, se estudiará el proceso institucional diseñado para posibilitar la adopción de un acuerdo internacional en materia de clima que pudiera ser de aplicación a partir del 1 de enero de 2013. En este ámbito se pondrá de manifiesto el dinamismo de un régimen internacional que al ocuparse de un tema tan complejo como la regulación sobre clima, pretende abordarlo con la apertura continúa de vías de negociación y con el recurso a la dilación en las negociaciones.

En segundo lugar, se realiza el análisis de la postura negociadora de los principales Estados protagonistas en el debate. En el transcurso del diálogo en los foros institucionalizados se han presentado diversas propuestas nacionales que responden, en buena medida, a las acciones jurídicas y los vaivenes políticos que se han desarrollado en la esfera interna de cada uno de estos Estados. Durante las negociaciones llevadas a cabo en las dos semanas de reuniones en Copenhague y, en particular, durante la fase de alto nivel desarrollada los tres últimos días, el complejo debate ha puesto de manifiesto algunas de las tendencias negociadoras que con claridad van a estar presentes en la futura evolución del sistema normativo internacional.

El estudio del proceso de negociación desarrollado y el análisis de los principales intereses defendidos, puede aclarar los factores que han motivado lo limitado de los resultados de la Reunión de Copenhague. Estos factores no sólo sirven para evaluar los logros de este encuentro, sino que serán fundamentales en el transcurso de las futuras negociaciones que deben realizarse el próximo año y que se prevé que deberían concluir, de nuevo, en la adopción de un acuerdo vinculante en la reunión a celebrar en México del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.

II. El contexto y la evolución del diálogo internacional para la preparación de la Reunión de Copenhague

Una de las características esenciales del régimen internacional en materia de cambio climático es su proceso de institucionalización a través del funcionamiento de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático (COP) y la Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP). Estos órganos se han establecido como foros de negociación permanente y sirven de base institucional para la necesaria evolución del régimen jurídico internacional³.

La COP es el órgano decisorio principal en el ámbito de la Convención Marco sobre Cambio Climático⁴. En sus sesiones participan los Estados Partes en este texto, aunque pueden asistir como observadores otros Estados, organismos especializados de las Naciones Unidas y organizaciones en general⁵. El ámbito competencial de la CMP es similar al de la COP, aunque circunscrito a la aplicación y el desarrollo del Protocolo de Kyoto⁶. Sólo los Estados Partes en este segundo instrumento son miembros de la CMP, aunque aquellos que son Partes en la Convención y no en el Protocolo pueden participar en las reuniones como observadores⁷.

Estos órganos plenarios ostentan la competencia para diseñar la evolución del régimen internacional en materia de clima, y, por lo tanto, los pasos subsiguientes que deben seguirse en la acción de limitación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el periodo posterior a 2012. Conforme a estas competencias, la COP y la MOP han trabajado en la delimitación de los compromisos en materia de clima que deberían haber sido adoptados en la Reunión de Copenhague. Para potenciar y articular el trabajo en esta materia, han creado dos Grupos de Trabajo como órganos

³ La doctrina internacional se ha ocupado ampliamente del análisis del desarrollo del régimen en materia de cambio climático en los últimos años. Para la consulta de la relevancia de la actuación con base en reuniones periódicas de las Partes para el funcionamiento del régimen puede verse, en particular, la obra de Yamin FARHANA y Joanna DEPLEDGE, *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge University Press, 2004 y, en relación al Protocolo de Kyoto Michael FAURE, Joyeeta Gupta y Andries Nentjes, *Climate Change and the Kyoto Protocol. The Role of Institutions and Instruments to Control Global Change*, Edgard Elgar, UK-USA, 2003.

⁴ Ver Artículo 7 y conexos de la Convención Marco sobre Cambio Climático.

⁵ Las sesiones ordinarias de la COP son anuales. En el marco de estas sesiones, también se celebran una de las dos reuniones anuales de sus órganos subsidiarios como son el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución.

⁶ Ver artículo 13 y conexos del Protocolo de Kyoto.

⁷ Las reuniones ordinarias de la CMP son anuales y se hacen coincidir con la de sus órganos subsidiarios, como son el Consejo Ejecutivo del Mecanismo de Desarrollo Limpio; el Comité de Supervisión de la Aplicación Conjunta; y el Comité de Cumplimiento.

subsidiarios, los cuales han actuado como foros de negociación y asesoramiento y han marcado el curso de las negociaciones que han culminado en diciembre de 2009⁸.

La labor de ambos Grupos se ha desarrollado de forma paralela durante los dos años previos a la celebración del encuentro de Copenhague, de forma que se han hecho coincidir la ubicación y las fechas de sus sesiones. De esta forma aparecen como dos sistemas de negociación que muestran las dos posibles vías para el desarrollo del régimen en materia de clima. La elección final de un escenario u otro presenta importantes consecuencias de carácter político y jurídico, aunque ninguna de las dos vías ha alcanzado el éxito en la Reunión de Copenhague.

Veamos algunos de los aspectos principales de la creación y la actividad desarrollada por cada uno de los Grupos de Trabajo.

1. *La labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los Nuevos Compromisos de las Partes en el Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto*

El diseño del Protocolo de Kyoto como un texto inacabado y la previsión de su eficacia sólo hasta el año 2012, hacía que para su aplicación y posterior desarrollo fuera necesaria una actuación continuada primero de la COP y luego de la CMP. En particular, en el seno de la CMP tendría que buscarse un consenso que permitiera diseñar los elementos esenciales del sistema que debería implantarse a partir de comienzos del año 2013⁹. Teniendo en cuenta el retraso producido en la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, se hizo necesario que el órgano plenario de este instrumento trabajase esta cuestión desde su primera sesión.

En consecuencia, en la CMP-1 se «decide iniciar un proceso para examinar nuevos compromisos de las Partes incluidas en el Anexo I para el periodo posterior a 2012, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 9 del artículo 3 del Protocolo»¹⁰. Si recordamos que el artículo 3.9 señaló que «los compromisos de las Partes incluidas en el anexo I para los períodos siguientes se establecerán en enmiendas al Anexo B del presente Pro-

⁸ Los Artículos 7.2.i) de la Convención Marco sobre Cambio Climático y 13.4.h) del Protocolo de Kyoto, reconocen de forma amplia la capacidad para establecer órganos subsidiarios a la COP y la CMP respectivamente.

⁹ En particular, el Artículo 3.9 precisaba que «[...] La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo comenzará a considerar esos compromisos al menos siete años antes del término del primer período de compromiso a que se refiere el párrafo 1 *supra* [2012]».

¹⁰ Ver Decisión 1/CMP.1, 1.

toloco que se adoptarán de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 21», puede concluirse que el objetivo de este proceso negociador queda circunscrito a la cuestión de los compromisos cuantificados de limitación o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por los Estados del Anexo I¹¹. Expresado de otro modo, puede concluirse que la negociación no va a alejarse de la idea de que la mejor forma para combatir el cambio climático es la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumida únicamente por los Estados desarrollados.

De esta forma se es consecuente con los objetivos y los principios del Protocolo de Kyoto, y no se pretende avanzar en una estrategia diferente para la mitigación y adaptación al cambio climático. El sistema establecido en este texto se configuraría así como la principal opción de regulación en materia de clima y las medidas adoptadas después de su primer periodo de aplicación incidirían en su ampliación y robustecimiento.

El proceso de negociación previsto debía desarrollarse en el marco del Grupo de Trabajo Especial sobre los Nuevos Compromisos de las Partes en el Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto (GTE-PK)¹². Se preveía que los trabajos en este ámbito podrían obtener resultados con cierta celeridad. En particular, se precisó que «el grupo se propondrá finalizar sus tareas y conseguir que la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto apruebe sus resultados tan pronto como sea posible, y a tiempo de garantizar que no haya una interrupción entre el primer y el segundo periodo de compromiso». Sin embargo, pronto pudo verse que estas previsiones optimistas estaban lejos de poder transformarse en realidad.

El GTE-PK ha celebrado nueve sesiones de trabajo hasta llegar a la décima reunión celebrada en Copenhague del 7 al 15 de diciembre de 2009¹³. En estos cuatro años de trabajo no ha sido posible consensuar un documento definitivo que pudiera presentarse a la CMP-5 para su aprobación

¹¹ La Convención sobre Cambio Climático había diseñado un listado de Estados desarrollados que fue incluido como Anexo I al texto y que son los destinatarios de las obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero previstas en el Protocolo de Kyoto.

¹² Ver Decisión 1/CMP.1, 2.

¹³ El GTE-PK ha celebrado las siguientes sesiones: Primera sesión en Bonn (Alemania) del 17 al 25 de mayo de 2006; Segunda sesión en Nairobi (Kenia) del 6 al 14 de noviembre de 2006; Tercera en Bonn del 14 al 18 de mayo de 2007; Cuarta en Viena (Austria) del 27 al 31 de agosto de 2007 y Bali (Indonesia) del 3 al 15 de diciembre de 2007; Quinta en Bangkok (Tailandia) del 31 de marzo al 4 de abril de 2008 y en Bonn (Alemania) del 2 al 12 de junio de 2008; Sexta en Accra (Ghana) del 21 al 27 de agosto de 2008 y Poznan (Polonia) del 1 al 10 de diciembre de 2008; Séptima en Bonn (Alemania) del 1 al 12 de junio de 2009; Octava en Bonn (Alemania) del 1 al 12 de junio de 2009; y Novena en Bangkok (Indonesia) del 28 de septiembre al 9 de octubre de 2009 y en Barcelona (España) del 2 al 6 de noviembre de 2009. Los informes relativos a cada sesión pueden consultarse en el sitio web de la Convención sobre Cambio Climático (<http://unfccc.int>).

como enmienda del Protocolo de Kyoto y que, en consecuencia, hiciera posible la aplicación de los compromisos de reducción de emisiones de los Estados del Anexo I más allá del año 2012.

El informe de la Décima reunión del GTE-PK incluye la propuesta de texto sobre la que se había obtenido un acuerdo al término de las negociaciones el 15 de diciembre¹⁴. Se trata de un texto abierto, en el que se contempla un nuevo Anexo B para el Protocolo de Kyoto que incluye reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero para los Estados desarrollados, pero en el que no se fijan de forma definitiva porcentajes, años base, ni años de finalización de los periodos de cumplimiento. Si se observan otros apartados del texto referidos a mecanismos de cumplimiento o problemas metodológicos, también puede observarse que quedan abiertos gran parte de los elementos esenciales para el desarrollo y la aplicación de nuevos compromisos.

Esta situación ha llevado a que los Estados Partes en la CMP-5 decidieran la continuidad de las tareas de este órgano, el cual deberá presentar, de nuevo, sus conclusiones a la siguiente sesión plenaria a celebrar a finales de 2010 en México¹⁵. Queda, por lo tanto, abierto el proceso negociador en este foro con la esperanza de poder llegar a un resultado concreto en el nuevo plazo de un año.

Quizás lo más esperanzador, en relación a la obtención de futuros resultados, sea la previsión recogida en el Acuerdo de Copenhague según la cual los Estados Partes del Anexo I se comprometen a enviar a la Secretaría de la Convención una notificación de sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a alcanzar en el año 2020 y el año base sobre el que debe calcularse¹⁶. El plazo para el cumplimiento de este requerimiento es el 31 de enero de 2010, de tal manera que si se cumpliera esta previsión, el GTE-PK podría disponer de información adicional sobre los compromisos que los Estados del Anexo I estarían dispuestos a asumir y podría darse un avance en las negociaciones para la articulación de un acuerdo de naturaleza vinculante a finales de 2010.

2. La labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención

Mientras que en el seno del GTE-PK se trabajaba para configurar un nuevo compromiso que permitiera desarrollar el régimen de control y li-

¹⁴ Ver documento FCCC/KP/AWG/2009/L.15.

¹⁵ Ver Decisión 1/CMP.5, 2 y 3.

¹⁶ Ver Acuerdo de Copenhague, párrafo 4.

mitación de las emisiones de gases de efecto invernadero para los Estados del Anexo I, en el seno de la COP se puso de manifiesto que era necesario un enfoque más amplio de la negociación jurídica en materia de cambio climático ya que el sistema establecido en Kyoto adolecía de importantes carencias. La aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados en aquel texto se basaba en la asunción de compromisos únicamente por parte de los Estados desarrollados, y esta situación generaba problemas a la hora de incrementar estas obligaciones sin que se estableciera algún tipo de contraprestación por parte de los Estados en vías de desarrollo. A esto se sumaba la posición estadounidense, que con claridad planteaba condiciones para las economías emergentes a la hora de asumir algún tipo de obligación internacional de reducción de emisiones. La discusión de esta serie de cuestiones debía hacerse en el ámbito de la COP y suponía la posibilidad de plantear nuevos enfoques para la mitigación y adaptación al cambio climático respecto de los incluidos en el Protocolo de Kyoto.

Con base en estos presupuestos, se acordó el Plan de Acción de Bali en la COP-13 celebrada en diciembre de 2007¹⁷. En el primer párrafo de este texto se «decide iniciar un proceso global que permite la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo que comience ahora y se prolongue más allá de 2012, a fin de llegar a una conclusión acordada y adoptar una decisión en su 15.º periodo de sesiones». En particular, en este proceso de negociación que se iniciaba se abordarían tanto las cuestiones de reducción de emisiones como de adaptación al cambio climático y, en consecuencia, los temas de transferencia de tecnología y de recursos financieros e inversiones relacionados con ambas esferas. Se establecía de esta forma un proceso de dos años que debía servir para alcanzar un consenso sobre los complejos temas presentados y que dejaba, en principio, abierta todas las posibilidades. Expresamente se encuadraba el proceso en los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados y de desarrollo sostenible, pero más allá de esta referencia general no se establecían otros límites a la capacidad negociadora. No se ponían, por tanto, condiciones al contenido del futuro acuerdo a desarrollar.

Además de este mandato general de negociación, lo fundamental del Plan de Bali es el establecimiento del procedimiento negociador en el que tenía que desarrollarse. En base a este texto se llevó a cabo la creación del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP), diseñado como un órgano subsidia-

¹⁷ Ver Decisión 1/CP.13.

rio de la COP¹⁸. El GTE-CLP obtiene el mandato específico de llevar a cabo un proceso global de negociación sobre los compromisos en materia de clima que deben prolongarse más allá de 2012, y este proceso debía servir de base para alcanzar un acuerdo jurídico vinculante en la reunión de Copenhague.

Debe destacarse, en particular, que se señala expresamente que la COP «conviene en que el proceso se basará, entre otras cosas, en la mejor información científica disponible, en la experiencia en la aplicación de la Convención y su Protocolo de Kyoto y de los procesos en ellos previstos; en los resultados de otros procesos intergubernamentales pertinentes y en las aportaciones de los círculos empresariales, la comunidad de investigadores y la sociedad civil»¹⁹. De esta previsión pueden extraerse dos ideas claras que condicionan el proceso negociador. Por un lado, aunque no se establece mandato concreto alguno respecto al contenido, se hace una llamada sobre la pertinencia de utilizar la experiencia adquirida en el sistema establecido por el Protocolo de Kyoto. Cualquier régimen que pretenda establecer una continuidad con la estrategia desarrollada hasta 2012, tiene que atender a lo previsto en aquel instrumento y a la experiencia desarrollada en sus mecanismos de aplicación y cumplimiento.

En segundo lugar, la negociación no sólo es global desde el punto de vista de los sujetos implicados y que abarca a la totalidad de los Estados de la Comunidad Internacional. Debido a la complejidad de las diversas áreas de desarrollo implicadas en la regulación en materia de clima, se hace una llamada a la participación de actores no estatales en el proceso negociador. De esta forma se pretende incluir en el sistema de diálogo a agentes con información científica y socioeconómica que permitan abordar de forma eficaz los complejos temas planteados.

El GTE-CLP ha realizado sus trabajos a través de siete reuniones hasta llegar a la octava sesión desarrollada en Copenhague del 7 al 15 de diciembre de 2009²⁰. En este caso el mandato para el desarrollo de su labor quedaba circunscrito a dos años, pero como en el ámbito del GTE-PK ha sido imposible alcanzar un texto de consenso en este periodo. El informe rela-

¹⁸ Ver Decisión 1/CP.13, 2.

¹⁹ Ver Decisión 1/CP.13, 11.

²⁰ El GTE-CLP ha celebrado las siguientes sesiones: Primera sesión en Bangkok (Tailandia) del 31 de marzo al 4 de abril de 2008; Segunda sesión en Bonn (Alemania) del 2 al 12 de junio de 2008; Tercera en Accra (Ghana) del 21 al 27 de agosto de 2008; Cuarta en Poznan (Polonia) del 1 al 10 de diciembre de 2008; Quinta en Bonn (Alemania) del 1 al 12 de junio de 2009; Sexta en Bonn (Alemania) del 1 al 12 de junio de 2009; y Séptima en Bangkok (Indonesia) del 28 de septiembre al 9 de octubre de 2009 y en Barcelona (España) del 2 al 6 de noviembre de 2009. Los informes relativos a cada sesión pueden consultarse en el sitio web de la Convención sobre Cambio Climático.

tivo a su octava sesión presentado en la COP-15, pone de manifiesto que ni siquiera ha sido posible delimitar un borrador en un único texto, por lo que incluye la referencia a los documentos de trabajo que en las sucesivas reuniones del Grupo han sido objeto de consenso y que se presentan a consideración del pleno de Estados Partes²¹.

Ante esta situación, la COP-15 ha decidido extender el mandato del Grupo para que presente un nuevo informe a la próxima reunión a celebrar en 2010 en México²². También aquí se abre un nuevo plazo para la negociación y se establece una nueva cita en la que tener la oportunidad de adoptar el siguiente y necesario paso en el desarrollo del régimen internacional sobre cambio climático.

El proceso negociador seguirá, por tanto, abierto y en este marco el cumplimiento del Acuerdo de Copenhague puede ser útil para consolidar el consenso en torno a algunas de las medidas que han sido objeto de negociación en el seno del GTE-CLP. En particular, en este acuerdo se establece la obligación de los Estados en vías de desarrollo de aplicar medidas de mitigación del cambio climático y de notificar la previsión de éstas antes del 31 de enero de 2010²³. La información recabada mediante esta previsión podrá servir de base para buena parte de las negociaciones que no han podido ser culminadas con éxito en la cumbre de Copenhague. Asimismo, el acuerdo de financiación al que se comprometen los Estados desarrollados supondrá un punto de partida para las nuevas negociaciones en materia de ayuda financiera para la mitigación y la adaptación al cambio climático.

²¹ Ver documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Rev.1. Asimismo los documentos conexos relativos a las siguientes decisiones: Intensificación de la labor relativa a la adaptación (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.1); Intensificación de la labor relativa al suministro de recursos financieros y a la inversión (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.2); Intensificación de la labor relativa al desarrollo y la transferencia de tecnología (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.3); Intensificación de la labor relativa al fomento de la capacidad (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.4); Medidas de mitigación apropiadas para cada país adoptadas por las Partes que son países en desarrollo: mecanismo para registrar las medidas de mitigación apropiadas para cada país y facilitar la prestación de apoyo y su registro (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.5); Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.6); Intensificación de la labor nacional e internacional relativa a la mitigación del cambio climático: consecuencias económicas y sociales de las medidas de respuesta (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.7); Diversos enfoques, incluidas las oportunidades de utilizar los mercados para mejorar la eficacia en función de los costos de las medidas de mitigación y promover esas medidas (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.8); Enfoques sectoriales de cooperación y medidas específicas para el sector de la agricultura (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.9).

²² Ver Decisión 1/CP.15.

²³ Ver Acuerdo de Copenhague, párrafo 5.

III. El desarrollo de la negociación internacional en Copenhague

Las posturas estatales que pueden detectarse en la negociación internacional para la mitigación y la adaptación al cambio climático son muy diversas, ya que en este caso se unen condicionantes de carácter ambiental y técnico a múltiples variables socioeconómicas. El objetivo final del régimen en materia de clima es un cambio económico y energético global, que supere la dependencia actual del uso de combustibles fósiles. Este ambicioso objetivo supone un cambio de valores, usos y costumbres en las poblaciones de todos los Estados de la Comunidad Internacional, al margen de su nivel de desarrollo. Del régimen jurídico internacional en materia de clima se espera el consenso sobre las líneas maestras que deberían articular este cambio estructural a nivel global, y es en este marco de amplias expectativas en el que han negociado los Estados convocados en Copenhague y en el que se encuadran los futuros encuentros.

El éxito de un régimen jurídico internacional puede valorarse en función de la capacidad que muestre para articular el consenso de los principales Estados afectados en torno a las actuaciones a seguir. Desde este punto de vista, puede decirse que el régimen sobre clima ha conseguido establecer un sistema de cooperación permanente en la materia, así como la concreción de unos objetivos y principios generales que deben seguirse en la actuación internacional²⁴. Sin embargo y más allá de este marco general, encuentra amplias dificultades para dar respuestas concretas, eficaces e inmediatas a los retos planteados por las evidencias científicas con las que se trabaja en los últimos años.

El principal eje de discusión en el sistema es la concreción del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados. Estamos ante un principio jurídico ambiental que ha sido expresamente reconocido en la Convención sobre Cambio Climático como uno de los rasgos más significativos del sistema que inaugura, y que ha encontrado su máximo exponente internacional en la normativa sobre reducción de emisiones recogida en el Protocolo de Kyoto.

El artículo 3 de la Convención, dedicado a los principios que deben guiar el logro de su objetivo y aplicación, reconoció en primer término el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y precisó que «las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo

²⁴ Para un mayor análisis de la capacidad del régimen jurídico sobre cambio climático para generar un sistema permanente de negociación y desarrollo puede verse Rosa GILES CARNERO, «El Protocolo de Kioto como modelo de gestión ambiental global», en *El cambio climático en el derecho Internacional y Comunitario*, Antonio REMIRO BROTONS y Rosa M. FERNÁNDEZ EGEA (Editores), Fundación BBVA, Bilbao, 2009, pp. 27-60.

que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos». En consecuencia, el diseño jurídico de la Convención se basa en una atribución diferenciada de obligaciones a los Estados desarrollados, listados en el Anexo I, y al resto de Estados de la Comunidad Internacional. Esta aproximación fue el punto de partida para la negociación y la redacción del Protocolo de Kyoto y supone una de sus principales señas de identidad²⁵. La solución para la mitigación y adaptación al cambio climático que adopta este texto, parte de la asunción de que los Estados desarrollados tienen una mejor capacidad y una responsabilidad histórica que les lleva a aceptar el protagonismo en las medidas de carácter obligatorio que se asuman en este ámbito. Conforme a este punto de vista, sólo los Estados del Anexo I son titulares de obligaciones específicas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, convirtiéndose esta previsión en la articulación más concreta y extrema del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados en el ámbito de la regulación internacional medioambiental.

La defensa de este modelo se ha hecho desde diversos puntos de vista que han incluido argumentos de equidad, responsabilidad histórica o capacidad socioeconómica. Sin embargo y frente a estos argumentos, la práctica ha mostrado que esta aproximación presenta importantes problemas de diversa naturaleza. Un simple vistazo a la situación actual lleva a la conclusión de que el sistema de Kyoto se ha desarrollado sin posibilidad de incluir obligaciones de reducción para los dos Estados con mayores emisiones de gases de efecto invernadero. La negativa de Estados Unidos a ratificar este instrumento se ha explicado habitualmente tanto por factores internos, como por una crítica a un sistema que no introduce ningún tipo de obligación de mitigación destinada a los Estados con economías emergentes. El hecho de que China se haya convertido en el primer emisor de gases de efecto invernadero y que el sistema de limitación de emisiones no prevea su inclusión, muestra cómo la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas puede ser atacada también desde un punto de vista de eficacia medioambiental. Parece que el sistema de Kyoto necesita de algunos replanteamientos en su nueva fase de aplicación, y esto es lo que se ha puesto de manifiesto durante la preparación de la COP-15 y la CMP-5; en las dos semanas de negociación; y en la última madrugada de negociaciones que después de una eterna discusión permitió alcanzar el Acuerdo de Copenhague.

²⁵ Los principios que inspiraron el desarrollo del sistema establecido por el Protocolo de Kyoto han sido analizados en la obra de Yves PETIT (Dir.), *Le Protocole de Kyoto. Mise en oeuvre et implications*, Presses Universitaires de Strasbourg, Estrasburgo, 2002.

Lo limitado de los resultados de este encuentro muestra que no ha sido posible generar el consenso en torno a la línea de actuación jurídica que debe adoptarse a la hora de delimitar la atribución de obligaciones en materia de clima. Las diferentes posturas negociadoras se basan en un complejo equilibrio entre la percepción de su vulnerabilidad a los efectos del cambio climático y sus circunstancias concretas de desarrollo socioeconómico. Esta realidad hace que aparezcan diferentes ejes de negociación que va más allá del enfrentamiento de posturas entre Estados desarrollados y en vías de desarrollo, y que crean posiciones negociadoras contradictorias dentro de estos dos grandes grupos. La percepción misma de los Estados que se han alzado como líderes en la negociación resulta compleja, ya que ha ido modificándose durante las fases de preparación y las posteriores reuniones en Copenhague.

En las páginas siguientes se incluye el análisis de algunas de las posturas defendidas de forma previa y durante la negociación en la capital danesa. Por un lado, aparece el problema del liderazgo en la negociación internacional en materia de clima; mientras que, por otro, resulta interesante observar la contraposición de intereses y soluciones jurídicas defendidas en cada uno de los dos grandes grupos de Estados que la Convención Marco sobre Cambio Climático define al incluirlos o no en su Anexo I.

1. La cuestión del liderazgo internacional en materia de clima

La práctica internacional de los últimos años muestra la importancia que para el éxito en el desarrollo y la aplicación de los regímenes internacionales medioambientales tiene la articulación de un liderazgo claro. En este aspecto, el sistema en materia de cambio climático muestra una historia de desencuentros que, en buena medida, explican el retraso en la negociación y la aplicación de medidas concretas de mitigación de este fenómeno ambiental.

No cabe duda de que Estados Unidos se configuró como el principal agente dinamizador en las negociaciones que llevaron a concluir la Convención sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. El sistema de control de emisiones y buena parte de los sistemas de cumplimiento de este segundo texto están claramente inspirados en normativa estadounidense sobre calidad de aire, muestra del activismo de los grupos negociadores aportados por Estados Unidos. Pese a los resultados alcanzados en esta primera fase, finalmente Estados Unidos no ratificó el Protocolo de Kyoto y pasó a protagonizar un papel secundario en los siguientes encuentros internacionales en la materia.

Las razones argumentadas para explicar el cambio de postura de uno de los Estados más relevantes para la actuación internacional en materia de

cambio climático son diversas. José Juste Ruíz ha resumido la situación al señalar que «entre las razones que explican este rechazo cabe destacar las reticencias ante una aplicación que la administración americana considera exagerada del principio de responsabilidades diferenciadas, la voluntad de no dejar las decisiones sobre cuestiones que pueden afectar profundamente la política económica del país en manos de instancias internacionales que escapan a su control y la falta de confianza en el buen funcionamiento del sistema establecido (considerado como demasiado complejo y excesivamente burocratizado)»²⁶.

Dadas estas circunstancias, se planteó una situación en la que el liderazgo de la Unión Europea aparecía como el único capaz de salvar un sistema que debía aplicarse sin la participación de su principal inspirador. En este caso, los factores internos favorecían una actuación internacional ambiciosa que defendiese la adopción de medidas contundentes en orden al control y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El reparto intracomunitario de los derechos de emisión; el uso favorable de los mecanismos de cumplimiento; y la redefinición de una Política Comunitaria en materia de energía, abogaban por la oportunidad de una posición contundente a favor de la adopción de medidas de limitación de emisiones en el ámbito internacional.

La pretensión comunitaria de liderar la acción internacional en materia de clima quedó clara en la fase de preparación de la Reunión de Copenhague. En las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009, se explicó que «la Unión Europea ha vuelto a hacer un llamamiento a todas las partes para que cooperen para llegar a un acuerdo ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague, y aceleren, con tal fin, el ritmo de las negociaciones. La Unión Europea ha destacado el importante papel de las reuniones internacionales de alto nivel en el avance de los debates y confía en que las próximas reuniones del Foro de las Principales Economías y del G8 contribuirán positivamente al proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Para desarrollar este proceso mundial, la UE ha intensificado su diálogo bilateral sobre cambio climático con socios internacionales clave, por ejemplo en las recientes cumbres con Canadá, China, los Estados Unidos, Japón, la República de Corea y Rusia»²⁷. Más adelante, al fijar la posición negociadora de la Unión Euro-

²⁶ Ver José JUSTE RUÍZ, «Nuevas técnicas jurídicas frente al cambio climático: los mecanismos de flexibilidad en el Protocolo de Kyoto», en *Hacia una política comunitaria europea en Cambio Climático y sus consecuencias para España* de Juan José MARTÍN ARRIBAS (Director), Universidad de Burgos, Burgos, 2009, pp. 169-195, p. 175.

²⁷ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009 [11225/2/09 REV 2, 10 de julio de 2009], par. 29.

pea en relación a este encuentro, el ánimo de liderazgo de las negociaciones quedó señalado de forma explícita. En las Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009, la Unión Europea se declaraba «más determinada que nunca a desempeñar un papel destacado y a contribuir a alcanzar un acuerdo mundial, ambicioso y global»²⁸.

Sin embargo y pese a la actividad diplomática desplegada, la capacidad de liderazgo de la Unión Europea ha quedado puesta en entredicho ante el protagonismo alcanzado por la nueva administración de Barack Obama y la relevancia del eje de negociación establecido con China. El diálogo bilateral entre Estados Unidos y China en materia de clima se ha desarrollado en los meses previos al encuentro en Copenhague, y se ha escenificado particularmente en la visita del Presidente estadounidense al Estado asiático el pasado mes de noviembre de 2009. La búsqueda de un acercamiento de posturas entre ambos Estados mostraba con claridad la idea de que era en el acuerdo entre los dos principales emisores de gases de efecto invernadero donde podría definirse una estrategia efectiva para el periodo posterior a 2012.

La relevancia de la actuación estadounidense volvió a ponerse de manifiesto en la fase de alto nivel desarrollada los dos últimos días del encuentro en Copenhague, y que se alargó durante la última madrugada y primeras horas del 19 de diciembre. El desbloqueo de una situación que hacía prever que no habría acuerdo alguno en la capital danesa, se superó con reuniones a puerta cerrada entre la delegación estadounidense y representantes de los Estados con economías emergentes como Brasil, China, India y Sudáfrica.

Aunque buena parte del contenido que finalmente se plasmó en el Acuerdo de Copenhague había sido propuesto por la Unión Europea y, por lo tanto, era previsible su aceptación²⁹, las negociaciones escenificaron una imagen pasiva de la organización. Frente al activismo de la delegación estadounidense y la relevancia del diálogo con los representantes de los Estados emergentes, las delegaciones europeas quedaron en un segundo plano limitado a la aceptación de las discusiones protagonizadas por otros.

Estados Unidos parece haberse convertido en el gran artífice de la aceptación mayoritaria del Acuerdo de Copenhague, de forma que su posición parece alcanzar un nuevo relieve de cara al transcurso de las negociaciones el próximo año. Junto a esto, debe destacarse el papel jugado por determinados Estados con economías emergentes, que se han alzado como in-

²⁸ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009 [15265/09 REV 1, 1 de diciembre de 2009], par. 5.

²⁹ En este sentido pueden compararse el Acuerdo de Copenhague con las Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009 [15265/09 REV 1, 1 de diciembre de 2009] y del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009 [EUCO 6/09 CO EUR 6 CONCL 4, 11 de diciembre de 2009].

terlocutores prioritarios en la negociación internacional. El papel relevante de China resulta ambiental y políticamente indudable, al señalarse como el principal emisor global de gases de efecto invernadero. Sin embargo, también la posición alcanzada por otros Estados va a resultar de interés en el futuro más próximo.

Brasil, en particular, parece haberse configurado como el principal interlocutor de América Latina y esto no ha sido bien acogido por otros Estados de la región. En este sentido puede destacarse las declaraciones en la rueda de prensa final de los Presidentes de Venezuela y Bolivia, en las que se ponía en tela de juicio la legitimidad del proceso de negociación del Acuerdo de Copenhague y se anunciaba su oposición a este texto. En este caso, la escenografía de la Reunión de Copenhague ha mostrado un liderazgo asumido por un grupo de Estados no incluidos en el Anexo I y que ha sido contestado dentro del propio sistema de negociación. La solución finalmente adoptada ha sido incluir el listado de Estados que expresamente aceptan el Acuerdo de Copenhague al inicio del documento, salvando de esta forma su adopción frente a la oposición en los debates de Bolivia, Cuba, Nicaragua, Sudán y Venezuela.

2. Las diferentes posiciones de negociación de los Estados del Anexo I

La Convención sobre Cambio Climático incluyó un listado de Estados desarrollados en su Anexo I, y los configuró como los principales sujetos obligados a adoptar medidas concretas y eficaces para la mitigación y adaptación al cambio climático³⁰. Desde el momento que estos Estados están llamados a convertirse en los principales destinatarios del coste de aplicar el régimen internacional en materia de clima, las posiciones que han adoptado en la negociación internacional pasan a adquirir un importante relieve.

Lejos de poder encontrar un enfoque unívoco al problema del cambio climático entre los Estados del Anexo I, puede observarse una importante fisura en orden a la interpretación de los límites del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y esto ha llevado a que aparecieran claramente dos opciones a la hora de enfrentar la nueva estrategia a aplicar a partir de 2012. Como ya se ha señalado en apartados anteriores, la expresión institucional de estas dos alternativas ha sido la creación de dos Grupos de Trabajo que han servido de foros de negociación de una y otra posición. La Unión Europea y Estados Unidos aparecen, respectivamente, como

³⁰ La versión original del Anexo I fue modificada por la Decisión 4/CP.3 adoptado por la COP-3 para incluir a Croacia; Eslovaquia; Eslovenia; Mónaco y la República Checa; y nuevamente por la Decisión 2/CP.15 de la COP-15 para incluir a Malta.

los principales defensores de cada una de las dos opciones de negociación que, en mayor o menor grado, son defendidas por el resto de los Estados del Anexo I.

Como no podría ser de otra forma, la postura internacional de la Unión Europea viene condicionada por las decisiones adoptadas en el marco del sistema comunitario. La Unión Europea de los 15 miembros que ratificaron el Protocolo de Kyoto se comprometieron a una reducción conjunta de emisiones de gases de efecto invernadero de un 8% respecto a los registros de 1990³¹, pero el reparto por Estados de la carga de esta reducción se llevaría a cabo mediante la aplicación de los criterios recogidos en la Decisión 2002/358/CE, de 25 de abril de 2002³². La normativa comunitaria ha supuesto, por tanto, una redistribución en el esfuerzo ambiental de los Estados partes mediante el que se pretende favorecer el cumplimiento global de las obligaciones adquiridas. A esta característica esencial del sistema comunitario, debe añadirse la consideración de la acción contra el cambio climático como uno de los objetivos prioritarios incluidos en el VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente y, en consecuencia, en gran parte de la política medioambiental y energética desarrollada en los últimos años³³.

Este desarrollo del sistema comunitario ha favorecido la capacidad de la Unión Europea para defender la oportunidad de medidas contundentes en materia de clima en el ámbito internacional. En particular, en las Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009, se defendió que el objetivo de la acción internacional debía ser mantener el incremento de la temperatura global por debajo de los dos grados centígrados, para lo cual sería necesario que las reducciones de emisiones alcanzasen un mínimo de

³¹ Conforme al artículo 5.4 del Protocolo de Kyoto se establece que las modificaciones posteriores en la composición de la organización no afectarían a los compromisos adquiridos. Por lo tanto, el cumplimiento conjunto afecta a los quince Estados miembros del momento que asumen conjunta y solidariamente el compromiso de reducción del 8% para el primer periodo de cumplimiento. Para sucesivos periodos nada se establece sobre la posibilidad de incluir a los Estados de nueva adhesión. En el momento actual, los Estados del Anexo I que se han adherido al sistema comunitario mantienen sus compromisos individuales, mientras que Chipre no tiene obligaciones de reducción al no estar incluido en el Anexo I. El caso de Malta es particular, ya que solicitó la enmienda de la Convención para su inclusión en el Anexo I y ésta ha sido aceptado por la COP-15.

³² Ver Decisión del Consejo de 25 de abril de 2002 relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (2002/358/CE). DO L 130, de 15,5, 2002, p. 1.

³³ Decisión n.º 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 Comunitaria en Materia de Medio Ambiente. DO L 242 de 10 de septiembre de 2002.

un 50% sobre las de 1990 en el año 2050. Para facilitar el cumplimiento de este objetivo, la Unión Europea ofrecía una reducción de sus emisiones en un 30% para 2020, en relación a los niveles de 1990³⁴.

La estrategia de la Unión Europea para alcanzar los objetivos propuestos se ha desarrollado prioritariamente en el contexto creado por el Protocolo de Kyoto y, para avanzar en esta línea, presentó una propuesta de enmienda de este texto para su consideración, primero, en el GTE-PK y, después, en la CMP-5³⁵. El documento presentado pretendía ser una propuesta de negociación mediante la que asegurar la continuidad del sistema establecido en Kyoto más allá de su primera fase de cumplimiento, e incluía importantes medidas para fortalecer las estructuras de control y limitación de emisiones de gases de efecto desarrolladas en base a este instrumento.

Aunque la posición de la Unión Europea siempre se ha basado en la idea de la continuidad del sistema diseñado por el Protocolo de Kyoto, su posición ha ido incluyendo una cierta corrección del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados tal y como se aplicaba en aquel texto. En las Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009, puede observarse esta nueva consideración de forma que mientras apoya unos compromisos ambiciosos de reducción de emisiones por parte de los Estados desarrollados, también considera necesario que los Estados en vías de desarrollo adquieran compromisos en materia de mitigación. Junto a estos acuerdos y complementándolos, aparecerían todo un elenco de obligaciones referidas a los ámbitos de la transferencia de tecnología y la financiación internacional³⁶. De esta forma, la Unión Europea admitía la posibilidad de que el siguiente paso en la lucha contra el cambio climático pudiera conllevar la adopción de un nuevo Protocolo en el que se atribuyeran a los Estados no incluidos en el Anexo I compromisos concretos de mitigación.

En relación a este ámbito, quizás la aportación comunitaria más interesante es la relativa al desarrollo de las medidas de financiación internacional que serían necesarias para la puesta en marcha de acciones de mitigación y adaptación por parte de los Estados en vías de desarrollo. De nuevo en las Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009, se declaraba que el coste de las medidas adicionales de mitigación y adaptación en los países en vías de desarrollo se cubriría «mediante una combinación de sus propios esfuerzos, el mercado internacional del carbono y la financiación pública internacional» y, para dar cumplimiento a esta previsión,

³⁴ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009 [15265/09 REV 1, 1 de diciembre de 2009], pars. 7 a 9.

³⁵ Ver FCCC/KP/CMP/2009/2, de 11 de junio de 2009.

³⁶ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009 [15265/09 REV 1, 1 de diciembre de 2009], par. 5.

se desarrollaba toda una serie de directrices que debían presentarse como propuesta a negociar en el encuentro de Copenhague³⁷. En las Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009, quedarían completada esta oferta al declararse la necesidad de la actuación inmediata en este ámbito y ofrecer una aportación de 2.400 millones de euros anuales para el periodo de 2010 a 2012³⁸.

Frente a la posición comunitaria de defensa del sistema del Protocolo de Kyoto, Estados Unidos ha defendido la pertinencia de optar por la negociación de un nuevo acuerdo internacional en el marco de la Convención sobre Cambio Climático. Por un lado, esta solución supondría una airosa salida al problema de una adhesión a un sistema como el de Kyoto que ha sido rechazado durante años por considerar que presentaba importantes carencias; pero, por otro, se permitiría abrir nuevas posibilidades a la negociación de compromisos por parte de los Estados con economías emergentes que, de alguna forma, equilibraran la carga que supone el sistema de reducción de emisiones diseñado en el Protocolo de Kyoto.

Conforme a este planteamiento general, Estados Unidos presentó una propuesta de protocolo a la Convención sobre Cambio Climático para su consideración, primero en el GTE-CLP, y después en la COP-15³⁹. La propuesta se enmarca expresamente en el ámbito de aplicación de la Convención, señalándose que guarda relación únicamente con este texto y no con el Protocolo de Kyoto ni con los efectos que pudieran derivarse de aquel. Debe interpretarse, por tanto, que aquella propuesta pretendía la negociación de un instrumento totalmente aparte y desvinculado del sistema de actuación frente al cambio climático vigente hasta 2012.

A este primer punto fundamental para la fijar el contexto de la propuesta, se añade que el nuevo sistema tendría que incluir acciones nacionales contundentes de todos los Estados que tengan emisiones de gases de efecto invernadero significativas. Conforme a esta idea, en el texto se afirma con claridad que todos los Estados deben asumir obligaciones precisas de mitigación del cambio climático. Si bien se reconoce la diversidad de circunstancias nacionales, se insiste en la necesidad de que todos las Partes asuman compromisos específicos en la lucha contra el cambio climático y esto se subraya respecto de aquellos Estados en vías de desarrollo con una mejor capacidad económica⁴⁰. Como contrapartida a estos nuevos compro-

³⁷ *Ibíd.*, par. 13 y siguientes y Anexo II relativo a las «Directrices para la posición de la UE sobre la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático».

³⁸ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009 [EUCO 6/09 CO EUR 6 CONCL 4, 11 de diciembre de 2009], par. 37.

³⁹ Ver FCCC/CP/2009/7, de 6 de junio 2009.

⁴⁰ Ver artículos 1 y 2 de la propuesta.

misos que asumirían los Estados no incluidos en el Anexo I, se reconoce la necesidad de asegurar financiación adicional que sufrague los costes en los que se incurra y se avanza algunas propuestas para articular el sistema de ayuda financiera internacional⁴¹.

La actividad diplomática desplegada por Estados Unidos antes y durante la celebración del encuentro de Copenhague ha seguido la misma línea planteada en su propuesta de protocolo. En particular, el diálogo con China ha tenido siempre como objetivo lograr que el Estado asiático aceptase compromisos concretos y cuantificables de mitigación del cambio climático. En la rueda de prensa de clausura de la Reunión de Copenhague, el presidente estadounidense reiteraba la disposición de su país de lograr acuerdos jurídicos vinculantes en materia de clima, pero volvía a supeditar esta cuestión a la asunción de responsabilidades por parte de los Estados con economías emergentes. La aceptación de la creación y puesta en marcha inmediata de un sistema de financiación conforme al Acuerdo de Copenhague, supone una muestra de la disposición estadounidense a asumir una mayor implicación en la siguiente fase de la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, la petición de un cierto grado de reciprocidad por parte de los Estados en vías de desarrollo sigue siendo el principal elemento a debatir el próximo año.

El resto de Estados incluidos en el Anexo I han adoptado posiciones que, en buena medida, recogían alguno de los elementos esenciales señalados en los párrafos anteriores. Así, por ejemplo, Japón ha coincidido con la Unión Europea en la necesidad de fijar el objetivo de una reducción drástica de emisiones a cumplir antes de 2050, pero ha elegido el mismo escenario de negociación que Estados Unidos al presentar una propuesta de protocolo al GTE-CLP y a la COP-15⁴². En este documento se apuesta por un sistema en el que todos los Estados Partes asumen compromisos concretos de mitigación del cambio climático, aunque estos quedan ponderados en función de sus circunstancias nacionales⁴³. En particular, se prevé que las Partes del Anexo I asuman límites concretos en sus emisiones, aunque no se fijan los porcentajes de cada parte ni el año de finalización del periodo; por su parte, los Estados en vías de desarrollo deberán elaborar un Plan de Acción Nacional en el que se incluirán medidas y políticas de mitigación⁴⁴.

Una opción algo diferente es la adoptada por Australia, que ha presentado tanto una propuesta de protocolo como otra de enmienda al Protocolo

⁴¹ Ver Sección 4 de la propuesta.

⁴² Ver FCCC/CP/2009/3, de 13 de mayo de 2009.

⁴³ Ver artículo 2 de la propuesta.

⁴⁴ Ver artículo 3 y Anexo C de la propuesta.

de Kyoto⁴⁵. En el Preámbulo de la propuesta de protocolo queda explicada esta estrategia de doble vía, de forma que recuerda tanto los avances logrados por el Protocolo de Kyoto como los cambios en las circunstancias de muchas Partes desde que fue aprobado. Conforme a esta filosofía, se asegura la continuidad del sistema establecido en Kyoto y, en particular, de los sistemas de cumplimiento y, al mismo tiempo, se diseña una estrategia alternativa para ampliar el sistema de compromisos incluyendo a los Estados en vías de desarrollo.

Para lograr la adecuada implicación de los Estados no incluidos en el Anexo I en el sistema, en la propuesta de protocolo se utiliza la técnica de la elaboración de un Plan Rector Nacional que se convierte en el eje central de la propuesta. Este instrumento supone un programa-contrato en el que se concretan las obligaciones de mitigación del cambio climático de cada Estado en función de sus circunstancias. Los planes rectores nacionales deben incluirse como Anexo A al Protocolo y formarán parte de este texto⁴⁶.

Las propuestas presentadas seguirán siendo objeto de discusión en el seno de los Grupos de Trabajo, con el fin de lograr un texto de consenso a presentar en la próxima reunión de los órganos plenarios de las Partes. En este nuevo camino, el contenido del Acuerdo de Copenhague puede utilizarse de referente de la aceptación lograda en torno a tres ideas fundamentales. En primer lugar, parece admitirse que el objetivo general debe ser que el incremento de la temperatura global no supere los dos grados centígrados⁴⁷. En segundo término, se ha aceptado que la negociación debe quedar abierta a la determinación de compromisos por parte de todos los Estados y no únicamente por los incluidos en el Anexo I⁴⁸. Por último, se asegura un sistema de financiación adicional para las medidas de mitigación y adaptación asumidas por los Estados en vías de desarrollo que tendrá una aplicación inmediata desde el año 2010⁴⁹.

3. Los principales elementos de discusión planteados por los Estados no incluidos en el Anexo I

El eje central de la discusión en torno a la situación de los Estados en vías de desarrollo es si deben asumir responsabilidades concretas y verifi-

⁴⁵ Ver FCCC/CP/2009/5, de 6 de junio de 2009 y FCCC/KP/CMP/2009/10, de 15 de junio de 2009 respectivamente.

⁴⁶ Ver artículo 4 de la propuesta.

⁴⁷ Ver Acuerdo de Copenhague, párrafo 1.

⁴⁸ Ver Acuerdo de Copenhague, párrafos 4 y 5.

⁴⁹ Ver Acuerdo de Copenhague, párrafo 8.

cables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. En este ámbito se enfrentan consideraciones ambientales con otras de ponderación de diversos principios jurídicos. Por un lado, no cabe duda de que la eficacia de la acción internacional en materia de clima parece abogar por incluir a algunos de estos Estados en el sistema de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. La amplitud de la calificación de Estados no incluidos en el Anexo I lleva a la presencia en este grupo de Estados con muy diverso nivel de desarrollo. La necesidad de establecer algún tipo de medidas respecto a las emisiones de los Estados con economías emergentes parece indudable desde el punto de vista medioambiental, ya que su ausencia podría comprometer el éxito de cualquier sistema de prevención ambiental climática.

El debate jurídico se centra en la ponderación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados y del derecho al desarrollo sostenible. De la articulación de ambos conceptos se derivó en 1997 el enfoque asumido por el Protocolo de Kyoto pero, como ya se ha señalado, la práctica ha mostrado los límites de su efectividad. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados puede ser matizado si atendemos a razones de equidad que permitan no sólo un sistema diferenciado de compromisos entre los Estados incluidos o no en el Anexo I, sino que incluya una mayor gradación en base al diferente nivel de desarrollo entre los Estados en vías de desarrollo. Por otra parte, la defensa del derecho al desarrollo puede ser salvada con la creación de sistemas adecuados y eficaces de financiación adicional para la mitigación y adaptación al cambio climático. El amplio interés de los Estados en vías de desarrollo por participar en el mecanismo de desarrollo limpio, creado por el Protocolo de Kyoto, parece mostrar la efectividad de sistemas de cooperación ambiental que puedan producir beneficios adicionales en los sistemas estatales receptores.

Como ejemplo de la diversidad de situaciones e intereses presentes en este grupo, puede hacerse referencia a tres Estados que han mostrado particularmente activos en las negociaciones como son China, Costa Rica y Tuvalu.

El Estado asiático ostenta en la actualidad el título de primer emisor global de gases de efecto invernadero, lo que le convierte en uno de los actores más relevantes en la negociación internacional sobre clima. La posición de China ha evolucionado desde una negativa categórica a asumir compromisos cuantificables de reducción de emisiones, a admitir esta posibilidad si viene respaldada por una financiación internacional que asegure que no obstaculizarán su crecimiento económico. El enfrentamiento con la posición estadounidense ha sido uno de los ejes esenciales de la negociación antes y durante la reunión de Copenhague. El acuerdo de mínimos que

supone el Acuerdo de Copenhague permite atisbar cierto optimismo respecto a la flexibilización de la postura china, ya que no solamente se ha recogido la previsión de que los Estados en vías de desarrollo asuman medidas de mitigación, sino que se establece la posibilidad de su verificación e información internacional⁵⁰. La cuestión de la transferencia de datos había sido uno de los principales puntos de desencuentro en las negociaciones, aunque el diálogo bilateral con Estados Unidos había abierto nuevas vías para la cooperación en este ámbito y había generado el acuerdo de ayuda para incrementar la capacidad de China en las mediciones de emisiones de efecto invernadero que pretenden convertir en más fiables sus inventarios⁵¹.

En la aportación de Costa Rica a las negociaciones, resulta particularmente interesante la elaboración y puesta a disposición de un proyecto de protocolo a la Convención sobre Cambio Climático que, en buena medida, resume las principales posturas de los países en desarrollo⁵². Se trata de un texto que pretendía recoger las diversas opiniones expuestas por los Estados negociadores y ser un documento que agilizase el trabajo en Copenhague. El objetivo general del nuevo instrumento se enuncia en su artículo 2 y precisa que «las medidas adoptadas en virtud del presente Protocolo contribuirán de manera importante a lograr que la concentración global de gases de efecto invernadero en la atmósfera se estabilice en el menor nivel posible por debajo de 350 ppmv de CO₂ eq, y que el aumento de la temperatura se limite al mínimo posible por debajo de 1,5 °C en relación con los niveles preindustriales. Las medidas adoptadas en virtud del presente Protocolo ayudarán considerablemente a llevar a cabo la transición hacia una sociedad con bajas emisiones de gases de efecto invernadero que sea compatible con los objetivos del desarrollo sostenible y acorde con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades».

Para el logro de este objetivo se diseña un sistema en el que la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas conlleva que sean los Estados desarrollados los que asuman principalmente las obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y quienes aporten la ayuda financiera y tecnológica necesaria para permitir la necesaria adaptación al cambio climático. El derecho al desarrollo sostenible queda subrayado en relación a los Estados en vías de desarrollo que presentan una especial vulnerabilidad ante el cambio climático y que, por ello, ostentan

⁵⁰ Ver Acuerdo de Copenhague, parágrafo 5.

⁵¹ El principal resultado en materia de clima del viaje del Presidente estadounidense a China, celebrado en noviembre de 2009, fue el acuerdo para incrementar la capacidad de este segundo Estado en las mediciones de emisiones de efecto invernadero. Sobre la labor de apoyo estadounidense en este ámbito ver www.epa.gov/oia/air/chineair.html.

⁵² Ver FCCC/CP/2009/6, de 8 de junio de 2009.

una mayor necesidad de asistencia internacional. La posibilidad de incluir un sistema de compromiso de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero destinado a los Estados no incluidos en el Anexo I, sólo se acepta si viene acompañado de la ayuda financiera y tecnológica apropiada.

De esta forma, las principales reivindicaciones de los Estados en vías de desarrollo quedan condensadas en un único documento que, sobre todo, se basa en la defensa del derecho al desarrollo. En este mismo sentido resultan interesantes las propuestas presentadas por Tuvalu, en las que se presta un especial interés por la situación de los Estados más vulnerables. Como ocurría con Australia, Tuvalu ha optado por la doble estrategia de presentar una propuesta de protocolo a la Convención sobre Cambio Climático y de enmienda al Protocolo de Kyoto⁵³.

Este Estado ha sido especialmente activo en la llamada de atención sobre la necesidad de tomar medidas contundentes que traten de paliar la difícil situación de aquellos Estados especialmente vulnerables al cambio climático, así como de requerir un sistema institucional y financiero de adaptación. La posición de Tuvalu se ha desarrollado a través de los dos documentos que ha presentado, en los que destaca el amplio estudio de soluciones institucionales que somete a la consideración de los Estados Partes. A la vista de sus propuestas, adquiere especial significado sus declaraciones en relación al Acuerdo de Copenhague, ya que aunque anunció que aceptaría el texto, esto sólo sería por considerar que era la única alternativa posible para un Estado en una especial situación de vulnerabilidad. Las declaraciones de Tuvalu recordaban la situación perentoria de algunos miembros de la Comunidad Internacional, que han visto aplazada la toma de decisiones vinculantes al transcurso de otro año de negociaciones.

IV. Conclusiones

A la vista del resultado de las negociaciones en Copenhague, un apartado de conclusiones sólo puede comenzarse con un claro tono negativo. La información medioambiental que está en las mesas de negociación debería promover una mayor capacidad de decisión internacional, pero a esto hay que añadir el problema jurídico e institucional que se provocará si no hay acuerdo alguno que pueda ser aplicado a partir del 1 de enero de 2013. Una simple prórroga del sistema del Protocolo de Kyoto hace necesaria la enmienda de este texto conforme al procedimiento fijado, y esto conlleva

⁵³ Ver FCCC/CP/2009/4, de 5 de junio de 2009 y FCCC/KP/CMP/2009/4, de 12 de junio de 2009 respectivamente.

abrir un nuevo periodo de ratificaciones por los Estados que ya difícilmente parece posible que pueda concluirse en el periodo de los tres años que restan. El pesimismo se extiende no sólo sobre los resultados de este encuentro, sino sobre la capacidad de pervivencia misma de un sistema internacional de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

La explicación a esta situación resulta simple pese a lo complejo de la diversidad de situaciones que subyacen, no ha sido posible generar un consenso en la Comunidad Internacional que permita una articulación adecuada del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados. No obstante, quizás el principal problema venga del tipo de expectativas que se han depositado en la capacidad del régimen internacional sobre clima para generar este consenso. En estos momentos se exige del ordenamiento jurídico internacional que diseñe las grandes soluciones que trasladen al sistema económico e industrial global a un escenario de menor dependencia de los combustibles fósiles, pese a que esta evolución no se ha producido en ninguno de los sistemas estatales. La pregunta que subyace es si pueden generarse unas normas en el nivel internacional que no son acordes con los sistemas de desarrollo de los Estados, es decir si el Derecho Internacional puede convertirse en un instrumento eficaz para un cambio en el tipo de vida y de crecimiento tanto de las sociedades industrializadas como de las en vías de desarrollo.

La pregunta no tiene fácil respuesta, como no lo tiene el reto al que se enfrenta, de nuevo, el régimen sobre clima el próximo año. Entre los datos positivos que pueden recordarse a la hora de encarar las siguientes negociaciones, puede recordarse la experiencia misma del Protocolo de Kyoto. Aunque las carencias de este texto han sido puestas de manifiesto a lo largo del presente trabajo, no cabe duda de que ha supuesto la creación de un sistema de gestión global de las emisiones de gases de efecto invernadero que ha introducido importantes cambios de aproximación y metodológicos en muchos de los sistemas nacionales. En el seno de los Estados del Anexo I, incluyendo el Derecho Comunitario, se ha desarrollado todo un vuelco en el tratamiento jurídico de las emisiones de gases de efecto invernadero que ha generado un nuevo enfoque en el problema, y a esto hay que sumar los esfuerzos en el mismo sentido protagonizados por los Estados en vías de desarrollo que pretenden hacer uso del mecanismo de desarrollo limpio. El Derecho Internacional ha demostrado así su capacidad para generar cambios, y la valoración ambiental de estos al finalizar la primera fase de cumplimiento del Protocolo de Kyoto podrá dar una idea real de los beneficios que esto ha comportado en la gestión global del problema del cambio climático.

También pueden ser llamadas al optimismo el retorno a un mayor activismo en el sistema de Estados Unidos, y las últimas cesiones de los Esta-

dos con economías emergentes en relación con su disponibilidad a asumir compromisos concretos y verificables de mitigación del cambio climático. El Acuerdo de Copenhague ha aplazado la toma de decisión tanto respecto del establecimiento o incremento de obligaciones de reducción de emisiones para los Estados desarrollados, como de las medidas que tendrán que adoptar los en vías de desarrollo, pero, al menos, establece un plazo concreto para que ambos tipos de Estados notifiquen el tipo de medidas que están dispuestos a aceptar en el futuro próximo. Si se produce el cumplimiento adecuado de este acuerdo, al menos se habrán establecido unos plazos en los que conocer de forma clara y precisa los niveles exactos de compromiso que cada Estado está dispuesto a asumir.

Si se produce el adecuado cumplimiento de las previsiones de financiación incluidas en el Acuerdo de Copenhague, de nuevo podrá barajarse un nuevo elemento que llame a un acuerdo en la próxima sesión de los órganos plenarios. La puesta en marcha de la ayuda financiera para la mitigación y la adaptación es el único compromiso inmediato recogido en aquel texto de mínimos. En el periodo de 2010 a 2012 tienen que ponerse a disposición de esta previsión 30 billones de dólares, lo que supone una obligación precisa a la que tendrán que hacer frente los Estados desarrollados. Con este mecanismo puede paliarse, al menos, algunos de los efectos más acuciantes que el cambio climático está generando en los Estados más vulnerables y con menos capacidad de desarrollo. Estamos ante una medida de urgencia que tendrá que ir acompañada de una actuación más global, pero al menos y como se puso de manifiesto en los últimos días de Copenhague, resulta necesaria para paliar determinadas situaciones que ya han adquirido la categoría de urgente.

Para terminar este apartado, cabe hacer algunas consideraciones particulares respecto a la posición de la Unión Europea de cara a las próximas negociaciones a desarrollar. Para el sistema comunitario el cambio de los parámetros energéticos tradicionales supone no sólo un reto medioambiental, sino también relacionado con su competitividad internacional y con la seguridad del abastecimiento. Se conforma de esta forma una oportunidad importante para hacer coincidir los beneficios medioambientales con otros de carácter económico y político. Estas circunstancias hacen prever que la posición de la Unión Europea seguirá siendo la de promocionar el consenso en torno a compromisos ambiciosos de reducción de gases de efecto invernadero, y de promover la ayuda económica y tecnológica para las medidas de mitigación adoptadas por los Estados con economías emergentes. Esta posición dotará a la organización de un especial protagonismo en los siguientes encuentros, pero además debería permitir la consolidación de una mayor imagen de liderazgo en el desarrollo del régimen internacional en materia de clima. La figura negociadora de la Unión Europea tendría que

adquirir un mayor realce en el triángulo de la negociación que debe incluir en sus vértices a Estados Unidos y los Estados con economías emergentes.

El próximo año abre un nuevo escenario para la negociación internacional en materia de clima. El Acuerdo de Copenhague fija una primera fecha, el 31 de enero de 2010, para conocer las comunicaciones de los Estados respecto a sus compromisos de reducción de emisiones y de mitigación del cambio climático. La agenda climática para 2010 continuará con las reuniones de los grupos de trabajo del 31 de mayo al 11 de junio y concluirá con la celebración de la COP-16 y la CMP-6 en México del 29 de noviembre al 10 diciembre. En cada uno de estos encuentros tendrá que volver a hacerse un repaso de las valoraciones incluidas en este trabajo y, en cada uno, volver a evaluarse la capacidad del régimen internacional en materia de clima para hacer frente a las principales causas y consecuencias de este reto medioambiental.

Estrategia energética: el caso de Euskadi

José Ignacio Hormaeche

Consejero-Director General del Ente Vasco de la Energía

Sumario: 1. Introducción.—2. Resultados de la estrategia energética de Euskadi 2010.—3. Estrategia energética de Euskadi 2020. 3.1. Contexto energético. 3.2. Directiva europea sobre energías renovables.—4. Líneas estratégicas de la política energética de Euskadi en 2020. 4.1. Políticas en relación con la demanda energética. 4.2. Actuaciones en relación con el suministro y generación de energía. 4.3. Desarrollo industrial y tecnológico en el ámbito energético.—5. Conclusiones.

Resumen: El presente artículo condensa los criterios y condiciones que van a determinar los objetivos y líneas de actuación prioritarias de la Estrategia Energética de Euskadi 2020, que se encuentra ahora en fase de elaboración. De forma específica se ha reseñado como punto de partida la situación energética del país en 2010, tras el ciclo estratégico definido por la Estrategia 3E-2010. Los resultados obtenidos, tanto en los ámbitos más exitosos como en los que no han alcanzado los objetivos esperados, deben ser una referencia en el actual proceso de reflexión. Asimismo se han descrito los contextos regulatorios que le van a afectar de forma decisiva en los próximos años, siendo de especial relevancia la Directiva Europea 20-20-20.

Con estas bases, hemos apuntado las líneas de trabajo y programas que con toda probabilidad deberán configurar el núcleo fundamental de las políticas energéticas vascas hasta 2020 en tres grandes ámbitos: demanda de energía, suministro y generación de energía y desarrollo tecnológico.

Como conclusión, es importante destacar la intención del Departamento de Industria del Gobierno Vasco y por supuesto del EVE, de que la Estrategia Energética de Euskadi 2020 sea participativa en su proceso de elaboración y abierta en su concepción a las aportaciones y puntos de vista de todos aquellos agentes económicos, sociales y políticos que quieran contribuir a la misma.

Palabras clave: País Vasco, Europa, estrategia energética, demanda energética, generación y suministro de energía, desarrollo tecnológico.

Abstract: *The present article condenses the criteria and conditions that are going to determine the aims and performance priority lines of the 2020 Energetic Strategy of the Basque Country, now in phase of elaboration. The energetic situation of the country in 2010 has been outlined as a starting point, specially after the strategic cycle defined by the Strategy 3E-2010. Likewise the regulative contexts that are going to affect in a decisive way in the next years are described, being of special relevancy the European Directive 20-20-20. Based on this, we have pointed out the programs and work lines that will probably form the fundamental*

core of the 2020 Basque energetic policies in three big areas: energy demand, supply and generation of energy and technological development. It is important to try the Energetic Strategy 2020 of the Basque Country to be participative in its process of elaboration and opened in its conception to the contributions and points of view of all those economic, social and political agents who want to contribute to work it out.

Keywords: *Basque Country, Europe, energetic strategy, energetic demand, energy generation and supply, technological development.*

1. Introducción

Euskadi es un pequeño país, con una superficie de unos 7.250 km², pero con un alto nivel de industrialización, superior a la media europea. El 48% del consumo energético de nuestra región corresponde a la industria, mientras que el consumo en los edificios (viviendas, comercios y servicios), que en Europa constituye el 40% del total, en la CAPV es inferior al 20% gracias a las moderadas temperaturas tanto invernales como veraniegas. Al igual que en el resto del mundo, el suministro de energía para el transporte es el de mayor crecimiento en los últimos años, alcanzando ya este sector el 33% del consumo final de energía en Euskadi.

2. Resultados de la Estrategia Energética de Euskadi 2010

La Estrategia Energética de Euskadi que el Gobierno Vasco ha venido desarrollando en la última década es la denominada 3E-2010, la cual se lanzó en el año 2000 con objetivos y políticas cuyo horizonte de actuación se fijaba en el 2010.

Desde el Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo se ha realizado ya un balance provisional del grado de consecución de los objetivos estratégicos establecidos en su día por el 3E-2010. Con los datos provisionales del balance 2009 y teniendo en cuenta el largo período de maduración de la mayor parte de las actuaciones y proyectos en el ámbito energético, estamos en condiciones de estimar con un adecuado nivel de precisión cuáles serán los resultados obtenidos en el ciclo estratégico desarrollado. Se adelantan a continuación algunas conclusiones generales sobre dichos resultados:

- *Elevado grado de implantación de las medidas de ahorro y eficiencia, que producirán niveles de ahorro anual muy próximos al obje-*

tivo establecido (en torno al 90%). Por sectores, es reseñable que el ahorro en el sector industrial será incluso superior a lo previsto, mientras que en el sector terciario (viviendas y edificios comerciales) estará en niveles similares al objetivo. Sin embargo es en el sector transporte en el que las cantidades de energía ahorrada se van a situar muy por debajo de las expectativas.

- En el capítulo de la *generación renovable*, el porcentaje que supondrá en 2010 sobre el consumo total de la CAPV estará en torno al 6,5%, lejos del 12% que se fijó como objetivo. La clave de esta diferencia radica sobre todo en la menor potencia eólica instalada respecto a los 624 MW previstos y en la menor contribución de la biomasa.
- En cuanto a las *infraestructuras energéticas*, en la última década se ha producido un *gran desarrollo de las mismas*, destacando la puesta en funcionamiento de la planta regasificadora Bahía Bizkaia Gas (BBG), de tres plantas de ciclo combinado de gas natural (BBE, Santurtzi y Boroa), del gasoducto Bergara-Irún incluyendo la conexión con Francia Euskadour, o el comienzo del proyecto de la unidad de reducción de fuel-oil a productos ligeros y coque de Petronor. Hay, sin embargo, otras infraestructuras estratégicas que están aún pendientes de ser acometidas en sus fases constructivas, entre las que debemos citar el gasoducto del eje Transcantábrico, el tercer tanque de la planta regasificadora Bahía de Bizkaia Gas (BBG), la línea eléctrica de 400 kV Penagos-Güeñes, la ampliación del almacenamiento subterráneo de Gaviota y la nueva central de ciclo combinado en Lantarón. Se trata de instalaciones que posiblemente inicien su construcción a lo largo de 2010, pero que no estarán operativas hasta los años 2012-2013.
- Respecto al objetivo de *impulso de la I+D*, se ha producido un *notable incremento del número de proyectos* de investigación en el ámbito de la energía, gran parte de ellos financiados con ayudas de los programas de apoyo de la Administración Pública Vasca, los programas estatales y los Programas Marco de I+D de la Comisión Europea. Merece destacarse en este sentido la importante participación de las empresas vascas en los programas de I+D+i en energía a nivel europeo, básicamente a través de las líneas de actuación del VI Programa Marco (2002-2006), y cuya medida de éxito viene establecida entre otros factores por la tasa de retorno, que para proyectos presentados por empresas vascas en energía fue de 12'7 M€, con 48 participaciones de empresas y centros tecnológicos, principalmente. Asimismo debemos reseñar la creación del *Centro de Investigación CIC energigUNE*, cuya misión es generar investigación básica orientada

en tecnologías energéticas, con criterios de excelencia en el medio y largo plazo. El CIC energiGUNE ha definido sus líneas de actuación prioritaria en el ámbito del almacenamiento de energía, tanto eléctrica como térmica, y en 2010 va a inaugurar su sede en el Parque Tecnológico de Miñano con los primeros equipos de investigadores de alto nivel en estos campos.

3. Estrategia Energética de Euskadi 2020

La razón de ser fundamental de la futura Estrategia energética para Euskadi con el horizonte 2020 es *garantizar* que nuestro país, con un alto consumo energético y muy escasos recursos naturales, disponga de *energía suficiente en cantidad, calidad y tiempo, a un coste competitivo y de forma sostenible para el medioambiente*. Todo ello teniendo en cuenta que formamos parte de los sistemas eléctrico y gasista estatales y que, por tanto, contamos con una limitada capacidad regulatoria y normativa. Ello obligará al Gobierno Vasco a desempeñar otros papeles y a desarrollar estrategias de participación más directa en proyectos y actuaciones del sector.

Pero además del aspecto puramente energético, una de las señas de identidad de esta estrategia 2020 será su integración e imbricación con las políticas de competitividad del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, especialmente las relativas a desarrollo industrial y a I+D. De esta forma, los programas e inversiones ligadas a la estrategia energética servirán también para *traccionar y dinamizar a los sectores empresariales relacionados con la energía, en aspectos como el desarrollo tecnológico, la cooperación interempresarial o la creación de nuevas oportunidades de negocio*.

En este sentido se está impulsando una mayor interacción del propio Dpto. de Industria y del Ente Vasco de la Energía (EVE) con todos los agentes, empresas y entidades del sector, y de forma muy especial a través del *Cluster de la Energía* del País Vasco como marco idóneo para esta integración de políticas energéticas e industriales.

Utilizando los vértices del «diamante» de competitividad de países y regiones del concepto *cluster*, tal como lo define Michael Porter en su amplia bibliografía al respecto, se trata de propiciar que los proyectos energéticos del país sirvan para potenciar el vértice de la demanda y para desarrollar capacidades de I+D en el vértice de los factores, consiguiendo así reforzar y consolidar el vértice de los sectores empresariales conexos con el ámbito de la energía, que son una de las realidades de mayor potencialidad de Euskadi en los distintos niveles de las cadenas de valor.

3.1. Contexto energético

Para la definición de las líneas prioritarias que nuestro país deberá trabajar en la próxima década para afrontar los nuevos retos energéticos, se tendrán en cuenta los diversos contextos en los que las políticas vascas están enmarcadas y que por ello condicionarán e influirán en gran medida su desarrollo:

1. El primer contexto es, lógicamente, el de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y se concreta en ese punto de partida de la situación en 2010 al que antes hacíamos referencia, teniendo en cuenta la demanda, la disponibilidad de infraestructuras, la capacidad de generación actual y los potenciales de futuro.
2. En segundo nivel de proximidad está el contexto definido por las políticas y la regulación establecidas por el Gobierno de España. Formamos parte de los *Sistemas eléctricos y gasistas ibéricos*, regulados respectivamente por las Leyes del Mercado Eléctrico y de Hidrocarburos, resultado de la transposición de las correspondientes Directivas comunitarias. Todos los desarrollos normativos estatales en el ámbito energético afectan decisivamente al mix de generación vasco, y en los próximos años va a tener una influencia especialmente significativa el nuevo *Plan de Acción Nacional de Energías Renovables 2011-2020 (PANER)*, que se encuentra en proceso de elaboración y del cual el Ministerio de Industria ha enviado recientemente un adelanto a Bruselas, anunciando su objetivo de superar el objetivo obligatorio del 20% de participación de las renovables, alcanzando el 22,7% sobre la energía final y un 42,3% de la generación eléctrica. Los decretos y normativas que desarrollen estos objetivos y definan las futuras retribuciones para las instalaciones de Régimen Especial (renovables y cogeneración) serán claves para planificar las potencias y producciones asignadas a cada tecnología. Asimismo será relevante a estos efectos la futura *Ley de Economía Sostenible*, cuyo Anteproyecto ya publicado recoge en el capítulo titulado *Modelo energético sostenible* (artículos 96 a 107) interesantes aportaciones, y por supuesto las sucesivas revisiones de los documentos de *Planificación estatal de infraestructuras*, tanto gasistas como eléctricas.
3. Y por supuesto deberán ser una referencia las *políticas energéticas europeas*. En cumplimiento del mandato del Consejo Europeo de marzo de 2006, la Comisión presentó en enero de 2007 una Comunicación estratégica sobre Política energética para Europa, adoptada por el Consejo junto con un Plan de acción prioritario en ener-

gía. Tras diversas propuestas de *paquetes* legislativos y once meses de negociación, la Eurocámara aprobó en diciembre de 2008 el paquete legislativo que facilitará que la UE logre sus objetivos para el 2020: un 20% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, un 20% de mejora de la eficiencia energética y un 20% de participación de las energías renovables en el consumo energético. Como consecuencia de ello se aprobó una nueva Directiva que ha introducido objetivos nacionales de obligado cumplimiento para los Estados miembros en la producción con fuentes renovables, para garantizar ese 20% a nivel global de la UE. Dada su trascendencia para todas las políticas de apoyo a las renovables, en el apartado siguiente se exponen con más detalle los aspectos esenciales de dicha Directiva.

3.2. *Directiva europea sobre energías renovables*

La *Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 23 de abril de 2009, relativa al *fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables* y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, contempla objetivos obligatorios de energías renovables para la UE y para cada uno de los Estados miembros en el año 2020, y la elaboración por parte de éstos de planes de acción nacionales para alcanzar los objetivos, y su notificación a la Comisión Europea antes del 30 de junio de 2010.

El objetivo de esta Directiva es garantizar que, para 2020, *un 20% del consumo energético total de la UE tenga su origen en las energías renovables*, y además, al menos un 10% del consumo energético del sector del transporte procederá de fuentes renovables. Para ello es necesario el desarrollo de cada una de las fuentes de energías renovables y un balance equilibrado en la implantación de los sectores de calefacción y refrigeración, electricidad y los biocarburantes. Para la consecución de ese fin, la Directiva establece objetivos vinculantes en energía renovable para cada Estado Miembro sobre un consumo final de energía en 2020. Los objetivos están calculados sobre la base de 2005 de cada Estado miembro más un tanto alzado de un 5,5% y un incremento adicional basado en su producto interior bruto. El resultado de esta asignación de objetivos a cada Estado miembro se recoge en la tabla de la página siguiente.

La Directiva requiere que para junio de 2010 cada Estado miembro cuente con un Plan Nacional de Acción en el que declare la forma en que pretende alcanzar sus objetivos (transporte, electricidad, y calefacción y refrigeración). Cada Estado miembro deberá notificar su plan de acción y los

País	Base 2005	Objetivo 2020
Belgium	2,2%	13%
Bulgaria	9,4%	16%
The Czech Republic	6,1%	13%
Denmark	17,0%	30%
Germany	5,8%	18%
Estonia	18,0%	25%
Ireland	3,1%	16%
Greece	6,9%	18%
Spain	8,7%	20%
France	10,3%	23%
Italy	5,2%	17%
Cyprus	2,9%	13%
Latvia	34,9%	42%
Lithuania	15,0%	23%
Luxembourg	0,9%	11%
Hungary	4,3%	13%
Malta	0,0%	10%
The Netherlands	2,4%	14%
Austria	23,3%	34%
Poland	7,2%	15%
Portugal	20,5%	31%
Romania	17,8%	24%
Slovenia	16,0%	25%
The Slovak Republic	6,7%	14%
Finland	28,5%	38%
Sweden	39,8%	49%
United Kingdom	1,3%	15%

informes de progreso cada dos años a la Comisión para su examen. Estos planes sirven para que cada Estado miembro decida por sí mismo la forma de alcanzar su objetivo nacional, y además proporcionan seguridad para el inversor y ayudan a movilizar capital privado mediante el establecimiento de objetivos claros y mecanismos a nivel nacional. La fijación de estos objetivos vinculantes a nivel comunitario y que obligatoriamente han de transponerse a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros no hacen sino ratificar los objetivos básicos presentados por la UE. Los objetivos comunitarios en renovables para los próximos años se combinan con la promoción de una política ambiciosa pero necesaria en materia de eficiencia energética. Para vigilar el progreso de aplicación de sus objetivos en renovables, se establecen objetivos intermedios para cada Estado miembro. La Comisión fija estos objetivos intermedios como voluntarios (indicativos).

La Directiva crea igualmente un régimen de sostenibilidad y certificación para los biocombustibles, para los que reafirma el objetivo de lograr que el transporte utilice el 10% de origen renovable. Ahora bien, para que los biocombustibles sean aceptados como tales, deberán ofrecer una reducción mínima de emisiones del 35% en relación a los combustibles fósiles en el primer año de la Directiva y llegar al menos al 50% en 2017. En cuanto a los biocombustibles de segunda generación, que salvan los inconvenientes de los de primera, no tendrán una cuota mínima obligatoria, como pretendía la Comisión Europea, pero sí se incentivarán mediante un sistema de bonificaciones. También se incentiva el uso de los coches eléctricos.

Finalmente, también se requiere la reducción de barreras regulatorias y administrativas para el crecimiento de la energía renovable, mejoras en la información y formación, y en el acceso de estas energías a la red (desarrollo de infraestructuras, acceso prioritario a la red para las renovables, y una certificación a los instaladores mediante programas acreditados de formación). Los representantes de las empresas europeas de energías renovables creen que se podrán lograr los objetivos siempre que las políticas se apoyen realmente y se realicen inversiones. El Consejo Europeo de Energía Renovable (EREC) ha subrayado además la importancia de estas medidas en el aspecto del empleo; de hecho estiman que, gracias a la nueva Directiva, la industria podría crear hasta 2020 dos millones de puestos de trabajo.

Como hemos indicado en el apartado anterior, España ya ha adelantado que se compromete a superar el objetivo establecido por la UE del 20%, llegando hasta el 22,7%. En Euskadi lógicamente no nos aplican los objetivos obligatorios en cuanto a la generación con fuentes renovables, pero evaluaremos nuestros potenciales y estableceremos en coherencia nuestros propios objetivos y nuestra contribución al objetivo estatal y comunitario, con exigencia pero con realismo, a la vista de la limitación de nuestros recursos renovables y de la previsible evolución de las tecnologías.

4. Líneas estratégicas de la política energética de Euskadi al 2020

Es aún prematuro concretar los objetivos, las prioridades estratégicas o los programas y medidas de actuación que serán definidos con detalle dentro de la Estrategia Energética de Euskadi 2020, que se encuentra ahora en plena fase de elaboración. No obstante, sí estamos en condiciones de plantear algunos de los criterios generales que orientarán dicha estrategia y de señalar sus características más destacables. En los apartados de este capítulo se recogen estos criterios en los tres ámbitos en que se articularán: demanda de energía, suministro y generación y desarrollo tecnológico.

4.1. Políticas en relación con la demanda energética

En un país como la CAPV, con un alto consumo de energía *per cápita* y muy escasos recursos propios (tanto fósiles como renovables), la primera gran prioridad debe seguir siendo la *eficiencia energética* que, en términos de competitividad, se traduce en ser capaces de mejorar el PIB de los sectores productivos y la calidad de vida de los ciudadanos consumiendo menos energía. En este sentido seguirán siendo una parte fundamental de los objetivos los *ratios* de intensidad energética, es decir, la energía consumida por unidad de *output* (PIB, producción industrial, etc.), ya que son los que confirman que los ahorros energéticos obtenidos responden a mejoras de eficiencia y no a reducciones de actividad económica o de bienestar (con mayor probabilidad de producirse en períodos de crisis como el actual).

A la hora de plantear las políticas y planes de actuación en relación con la demanda de energía en la CAPV, se distinguirá a qué sectores o tipos de consumidor de energía van dirigidas. Así, analizaremos de forma prioritaria tres grandes sectores de consumo: industria, edificación y transporte.

- *Industria*: Hemos dicho en numerosas ocasiones que la industria y el sector empresarial en general han hecho un esfuerzo significativo en la mejora de su eficiencia energética, a través de actuaciones como la mejora de sus procesos productivos, la renovación de equipamientos, la incorporación de plantas de cogeneración, el aprovechamiento de calores residuales, etc. Esta línea de trabajo debe mantenerse y reforzarse, máxime en un contexto de crisis que exigirá a las empresas mejoras de competitividad en todos los órdenes. Por ello, la próxima estrategia continuará apoyando las auditorías energéticas y la implantación de medidas de ahorro y eficiencia en la industria.
- *Edificación*: La reducción del consumo de energía en los edificios (viviendas, comercios, administración pública, servicios) será en los próximos años una de nuestras prioridades. Para ello se trabajará en diversas líneas: la implantación y desarrollo de normativas, tanto las obligatorias para certificación energética en nuevos edificios como otras de carácter innovador y específico en la gestión energética de los edificios; la renovación y/o reconstrucción de aquellos elementos de los edificios existentes que contribuyan a reducir sus consumos (ventanas, aislamientos, instalaciones, ...); el fomento del mercado de los servicios energéticos como fórmula para incentivar la inversión en estos elementos y la monitorización y gestión de los consumos; el apoyo a la renovación de infraestructuras y redes eléctricas que contribuyan a reducir pérdidas y a desarrollar políticas activas de gestión de la demanda.

- *Transporte*: El sector transporte se ha convertido en los últimos años en el segundo consumidor de energía de la CAPV, por detrás del sector industrial. Se trata además de un sector en el que prácticamente toda la energía que se demanda proviene del petróleo, especialmente en el transporte por carretera. La gran apuesta de la próxima década en cuanto a la mejora de eficiencia energética en el transporte será impulsar la introducción del *vehículo eléctrico (VE)* en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE). El vehículo eléctrico aportará grandes ventajas respecto al vehículo convencional. Su eficiencia energética es mayor, es silencioso, no emite partículas ni contaminantes locales en su uso (con lo que contribuye a reducir la contaminación de las ciudades), reduce la emisión de gases de efecto invernadero, y, si se gestiona y optimizan sus períodos de recarga, puede resultar beneficioso para el propio sistema eléctrico, absorbiendo los excedentes eléctricos nocturnos y propiciando así un mayor aprovechamiento de la generación renovable.

El principal inconveniente tecnológico al que deberá hacer frente el vehículo eléctrico es la batería, que aun presenta limitaciones en cuanto a su duración, autonomía y coste. Pero hay también otras barreras no-tecnológicas que el vehículo eléctrico deberá superar para alcanzar el grado de penetración que se le augura. Entre estas barreras las más significativas son: la inexistencia de legislación o regulación al respecto, la falta de hábitos sociales en movilidad sostenible, el desconocimiento o desconfianza en el vehículo eléctrico y, muy especialmente, la necesidad de una nueva infraestructura de puntos de recarga, hoy inexistente. Las políticas y planes de actuación de la nueva estrategia energética en esta materia irán dirigidas de forma preferente a superar y solventar estas barreras.

4.2. *Actuaciones en relación con el suministro y generación de energía*

El *gas natural* representa hoy en día el 42% de la demanda energética vasca, por encima de los productos petrolíferos, debido en gran medida a su importante consumo en generación eléctrica y en el sector industrial. Funcionan hoy tres centrales de ciclo combinado de gas natural y este combustible ha sustituido prácticamente a la totalidad de fuelóleos y gasóleos en la industria vasca. Además, más del 90% de los hogares vascos tienen acceso al gas natural.

En la próxima década el *gas natural* va a seguir siendo el principal combustible de nuestro mix energético, constituyéndose en la energía de base durante la transición hacia un escenario de mayor aprovechamiento de las fuen-

tes de energía renovable en nuestro país. La apuesta por dar un nuevo impulso a las *energías renovables* necesitará el complemento, la flexibilidad y la garantía de suministro que aportan las centrales de ciclo combinado de gas natural frente a la intermitencia y menor predictibilidad de la generación renovable. En ese sentido para el Gobierno Vasco gas natural y renovables es un binomio que debe seguir creciendo y consolidando su desarrollo en paralelo en los próximos años, como pilares de una estrategia energética más sostenible.

Con este planteamiento será importante seguir trabajando en la búsqueda de posibles reservas de gas natural en nuestro subsuelo, impulsando para ello la colaboración con socios internacionales en la exploración de los recursos locales. Lograr su participación en nuevos desarrollos utilizando tecnologías avanzadas puede ser una gran oportunidad.

Por tanto podemos afirmar que el gas natural ha sido a nivel local un importante motor del cambio energético, contribuyendo a la mejora de las empresas y al confort energético de los hogares vascos. El nivel de desarrollo del mercado de gas alcanzado en la zona, la consolidación de los proyectos de ampliación y mejora de las infraestructuras y la localización privilegiada de la región, pueden convertir en un futuro no muy lejano a este área en un referente del mercado de gas en el suroeste europeo.

Como ya hemos mencionado al hablar del contexto energético, el mix de generación en la CAPV está absolutamente condicionado por el marco legislativo y el funcionamiento del sistema eléctrico y gasista estatal al cual pertenecemos. Por tanto en este ámbito resulta más adecuado hablar de actuaciones específicas o apoyos directos a proyectos, y no tanto de políticas de generación de energía que competen, como hemos indicado, al Gobierno y entidades reguladoras a nivel estatal. Por ello podemos clasificar las posibles actuaciones en 2 grandes conceptos:

- Apoyo a los operadores y empresas energéticas en el *desarrollo de infraestructuras que garanticen el suministro*. Son las empresas las que deben diseñar y acometer las inversiones en materia de infraestructura que permitan reforzar la garantía y la calidad del suministro de gas y electricidad. El Gobierno apoyará con todas sus capacidades y competencias proyectos en este sentido, entre los que podemos citar expresamente los relativos al gas natural: el gasoducto del eje Transcantábrico, la parte francesa de la conexión por Irún Euskadour, el tercer y cuarto tanque de la planta regasificadora Bahía de Bizkaia Gas (BBG) más la ampliación de la capacidad de regasificación, la ampliación del almacenamiento subterráneo de Gaviota y la exploración y posible explotación de las reservas no-convencionales de gas natural en la cuenca alavesa. Asimismo se apoyarán nuevas infraestructuras eléctricas, como es el caso de nuevas centrales de ciclo combinado (la de

Lantarón en fase avanzada de tramitación), las redes de transporte en alta tensión y el despliegue de las redes de distribución inteligente.

— *Fomento de las instalaciones de generación renovable.* Si bien serán los decretos y marcos retributivos fijados por el Gobierno de España los que definan el grado de incentivo real a la promoción de instalaciones renovables, la nueva estrategia definirá las medidas de fomento y creación de condiciones favorables para aprovechar el recurso renovable de la forma más temprana y amplia posible. Así, podemos citar las siguientes tecnologías renovables:

- *Energía eólica:* partiendo del *pacto eólico* con las Diputaciones y con EUDEL, se desarrollarán aquellos parques eólicos del PTS (Plan Territorial Sectorial) vigente que se acuerden y comenzará el proceso de definición de un nuevo PTS que identifique la ubicaciones más idóneas para nuevas instalaciones, compaginando este aprovechamiento con el máximo respeto al medio ambiente y a la biodiversidad.
- *Energía de las olas:* ésta es una de las apuestas importantes del Gobierno Vasco para la próxima década. Aunque el grado de desarrollo tecnológico es aún incipiente y la rentabilidad de las instalaciones de este tipo está aún lejana, se desarrollarán a través del EVE instalaciones de demostración e investigación, como son los casos de Mutriku y el bimep de Arminza, a fin de iniciar esta forma de generación y de impulsar su desarrollo.
- *Biomasa:* Euskadi necesita incrementar su producción renovable a partir de la biomasa y dispone del recurso para ello, principalmente en forma de residuos forestales y agrícolas. Se deberá por tanto redoblar el esfuerzo, creando las condiciones para favorecer la rentabilidad de las plantas (marco retributivo, suministro de la biomasa, etc.).
- *Geotermia:* en los próximos años va a producirse un gran despegue en el número de instalaciones de generación de frío y calor para edificios a partir del intercambio geotérmico, tecnología que ha acreditado su excelente rendimiento en países del norte de Europa y que comienza ya a extenderse en otras regiones del mundo. Los usuarios que opten por esta tecnología, tanto para nuevas construcciones como en la rehabilitación de las existentes, contarán con un importante apoyo desde los programas públicos.
- Otras tecnologías renovables, como la solar fotovoltaica, las instalaciones solares térmicas en edificios existentes, los aprovechamientos minihidráulicos o la distribución y consumo de biocarburantes, deberán asimismo ser objeto de atención y apoyo en la medida de su potencial y de los recursos disponibles.

4.3. *Desarrollo industrial y tecnológico en el ámbito energético*

Tal como se ha comentado al plantear los ejes básicos de la Estrategia energética al 2020, esta se completará con la reflexión sobre aquellos productos y servicios energéticos que deben identificarse como prioritarios en las políticas de apoyo al *desarrollo tecnológico* y la *competitividad* del Gobierno Vasco. Los elementos básicos que alimentan este análisis son las informaciones sobre el estado del arte y las tendencias tecnológicas e industriales a nivel mundial y, con un peso muy relevante, el Plan Estratégico que las propias empresas vascas del sector han llevado a cabo a través del *Cluster de la Energía del País Vasco*.

Como resultado de este análisis, podemos destacar los sectores y productos que se configuran como áreas clave a apoyar en su desarrollo tecnológico:

- *Energía eólica*: desarrollo de aerogeneradores de nueva generación y de los componentes críticos de su cadena de valor; desarrollo de aerogeneradores y componentes para aplicaciones off-shore.
- *Energía solar termoeléctrica*: ingeniería y diseño de sistemas de concentración solar para generación eléctrica; componentes mecánicos (estructuras, seguidores); sistemas de almacenamiento de energía térmica (sales fundidas).
- *Energía de las olas*: elementos de conexión submarinos, sistemas de fijación y amarre; convertidores de energía.
- *Redes inteligentes*: contadores electrónicos, Centros de Transformación inteligente, sistemas de gestión de la demanda.
- Tecnologías de *almacenamiento de energía eléctrica*, tanto para aplicaciones de almacenamiento masivo en generación como domésticas o de automoción: baterías electroquímicas (ión-litio, sodio, nuevos compuestos), ultracondensadores, nanotecnologías, ...
- Equipos y sistemas para el desarrollo de *redes de recarga para vehículos eléctricos*; nuevos modelos de negocio en relación con la venta de energía a los vehículos eléctricos.
- *Empresas de servicios energéticos* y de gestión, operación y mantenimiento de instalaciones energéticas (ESCOs).

5. **Conclusión**

El presente artículo condensa los criterios y condiciones que van a determinar los objetivos y líneas de actuación prioritarias de la Estrategia Energética de Euskadi 2020, que se encuentra ahora en fase de elaboración.

De forma específica se ha reseñado como punto de partida la situación energética del país en 2010, tras el ciclo estratégico definido por la Estrategia 3E-2010. Los resultados obtenidos, tanto en los ámbitos más exitosos como en los que no han alcanzado los objetivos esperados, deben ser una referencia en el actual proceso de reflexión. Asimismo se han descrito los contextos regulatorios que le van a afectar de forma decisiva en los próximos años, siendo de especial relevancia la Directiva Europea 20-20-20.

Con estas bases, hemos apuntado las líneas de trabajo y programas que con toda probabilidad deberán configurar el núcleo fundamental de las políticas energéticas vascas al 2020 en tres grandes ámbitos: demanda de energía, suministro y generación de energía y desarrollo tecnológico.

Como conclusión, es importante destacar la intención del Departamento de Industria del Gobierno Vasco y por supuesto del EVE, de que la Estrategia Energética de Euskadi 2020 sea participativa en su proceso de elaboración y abierta en su concepción a las aportaciones y puntos de vista de todos aquellos agentes económicos, sociales y políticos que quieran contribuir a la misma. En este sentido se ha invitado a empresas productoras de energía, consumidoras, fabricantes de equipos, organizaciones de consumidores, ecologistas, ayuntamientos, diputaciones, por supuesto a partidos políticos y otros grupos de interés, a que participen de las ideas y visiones de futuro que estamos definiendo y a que nos aporten sus opiniones y propuestas, para conformar de esta manera una estrategia energética consensuada y compartida.

A la hora de elaborar una planificación energética la única certeza que tenemos es que será un factor clave a medio-largo plazo para garantizar los niveles de competitividad y de calidad de vida de cualquier país o sociedad. Por tanto estamos convencidos de que debemos abordar estos retos desde la colaboración y los acuerdos globales, con estrategias y políticas de país que superen las diferencias de criterio sectoriales o particulares.

Jurisprudencia

Crónica de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Agnes Ysebaert¹

Letrado del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea

y

M.^a Isabel Rofes i Pujol²

Juez del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea

Artículo 49 CE – Restricciones a la libre prestación de servicios –
Explotación de juegos de azar por Internet

Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2009 (Gran Sala), Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International Ltd / Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, asunto C-42/07³

Con esta sentencia, el Tribunal de Justicia da respuesta a una petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación de los artículos 43 CE, 49 CE y 56 CE⁴, planteada por un tribunal portugués⁵ en el marco de un litigio entre, por un lado, la Liga Portuguesa de Futebol Profissional (en lo sucesivo, «Liga») y Bwin International Ltd (en lo sucesivo, «Bwin») y, por otro lado, el Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (en lo sucesivo, «Santa Casa»).

El origen de este litigio se halla en unas multas que la dirección de la Santa Casa impuso a la Liga y a Bwin por entender que éstas habían infrin-

¹ Las opiniones expresadas por la autora son personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

² Las opiniones expresadas por la autora son personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

³ Sentencia disponible en la página del Tribunal de Justicia: <http://www.curia.europa.eu> y pendiente de publicación en la Recopilación.

⁴ En virtud del Tratado de Lisboa, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea pasó a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, los artículos 43 CE, 49 CE y 56 CE se convirtieron, respectivamente, en los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 63 TFUE.

⁵ El Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto.

gido la normativa portuguesa aplicable a la oferta de determinados juegos de azar por Internet.

Según la normativa portuguesa, los juegos de azar están, en principio, prohibidos. Sin embargo, el Estado se reserva la posibilidad de autorizar la explotación directa de uno o varios juegos por un organismo del Estado o directamente dependiente de él, o bien de conceder dicha explotación mediante licitaciones a entidades privadas. Así, la explotación de los juegos de azar en forma de loterías, loto y apuestas deportivas, conocidos con la denominación de «juegos sociales», se confía sistemáticamente a la Santa Casa, una institución de más de cinco siglos de existencia.

Antes de exponer los hechos del litigio principal, el Tribunal de Justicia se refiere a los juegos sociales y a la organización de la Santa Casa.

En lo que respecta a los juegos sociales, el Tribunal de Justicia señala que cada uno de los juegos organizados por la Santa Casa se crea de forma independiente mediante Decreto-ley. Además, un reglamento del Gobierno regula la organización y explotación de los distintos juegos ofrecidos por dicha entidad, fijando, entre otros, el importe de las apuestas, la distribución de los premios, la periodicidad de los sorteos, el porcentaje concreto para cada premio, los modos de recaudar las apuestas, la manera de seleccionar los distribuidores autorizados y las modalidades y los plazos para pagar los premios.

En el momento de los hechos del litigio principal, la Santa Casa tenía atribuida la explotación de, además de la lotería nacional (Lotaría Nacional), dos juegos basados en la extracción de números, a saber, el Totoloto, consistente en la selección de 6 números entre 49, y el EuroMillions, que se juega a nivel europeo, y de dos juegos de apuestas deportivas sobre partidos de fútbol, denominados Totobola y Totogolo, que permitían a los jugadores apostar sobre el resultado (victoria, empate o derrota) y el número de goles marcados por los equipos, respectivamente.

El Tribunal de Justicia subraya que, en virtud del Decreto-ley n.º 282/2003, de 8 de noviembre de 2003⁶, se adaptó el marco jurídico relativo a las loterías, los juegos tipo loto y las apuestas deportivas a fin de dar respuesta a los desarrollos técnicos que permitían ofrecer juegos mediante soporte electrónico, en particular por Internet. Este Decreto-ley n.º 282/2003 contiene una serie de medidas que esencialmente tienen por objeto, por un lado, autorizar a la Santa Casa a distribuir sus productos en soporte electrónico y, por otro lado, extender el derecho exclusivo de explotación de la Santa Casa a los juegos ofrecidos mediante soporte electrónico, en particular por Internet, prohibiendo, por tanto, la utilización de estos medios a los demás operadores.

⁶ *Diário da República* I, serie A, n.º 259, de 8 de noviembre de 2003.

En concreto, el artículo 2 del Decreto-ley n.º 282/2003 atribuye en exclusiva a la Santa Casa, a través de su departamento de juegos, la explotación en soporte electrónico de los juegos de que se trata, así como de cualesquiera otros cuya explotación le sea conferida, y precisa que este régimen de exclusividad abarca todo el territorio nacional, con inclusión, entre otros ámbitos, de Internet.

El artículo 11, apartado 1, letras a) y b), del Decreto-ley n.º 282/2003 tipifica como infracción administrativa la promoción, organización o explotación por vía electrónica de los juegos cuya explotación ha sido atribuida a la Santa Casa y de las loterías o de otros sorteos análogos, entre otros, a los de la Lotaría Nacional en infracción del régimen de exclusividad previsto en el artículo 2 de dicho Decreto-ley, así como la emisión, distribución o venta de billetes virtuales y la publicidad de los respectivos sorteos, tanto si tienen lugar en el territorio nacional como en el extranjero.

El artículo 12, apartado 1, del Decreto-ley n.º 282/2003 establece las cuantías máximas y mínimas de las multas con las que se sancionan las infracciones administrativas contempladas, en particular, en el artículo 11, apartado 1, letras a) y b), de este Decreto-ley.

En lo que atañe a la organización de la Santa Casa, el Tribunal de Justicia observa que las actividades realizadas por dicha entidad en el momento de los hechos del litigio principal estaban reguladas por el Decreto-ley n.º 322/91, de 26 de agosto de 1991⁷. Este Decreto-ley aprueba los estatutos de la Santa Casa así como el reglamento por el que se regula el departamento de juegos de dicha entidad, encargado de la explotación de los juegos de azar.

Según los estatutos de la Santa Casa, ésta es una persona jurídica de utilidad pública administrativa. Sus órganos de administración están constituidos por un director, nombrado mediante decreto del Primer Ministro, y un consejo de administración cuyos miembros son designados por órdenes ministeriales. La Santa Casa tiene confiadas misiones concretas de interés público (por ejemplo, la protección de la familia, la maternidad y la infancia, la ayuda a los menores desprotegidos y en peligro, la ayuda a los ancianos y prestaciones de asistencia sanitaria). La recaudación procedente de los diferentes juegos de azar se reparte entre la Santa Casa y otras instituciones de utilidad pública o implicadas en ámbitos de acción social.

El departamento de juegos de la Santa Casa, por su parte, tiene su propio órgano de administración, compuesto por el director de la Santa Casa y dos consejeros delegados, nombrados conjuntamente por dos ministros.

⁷ Decreto-ley n.º 322/91, de 26 de agosto de 1991, que aprueba los estatutos de la Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (*Diário da República* I, serie A, n.º 195, de 26 de agosto de 1991), en su versión modificada por el Decreto-ley n.º 469/99, de 6 de noviembre de 1999 (*Diário da República* I, serie A, n.º 259, de 6 de noviembre de 1999).

Asimismo, los miembros de los jurados de los concursos, de la mesa de los sorteos y del tribunal de reclamaciones son mayoritariamente representantes de la administración pública. El departamento de juegos tiene potestad administrativa para iniciar, instruir e impulsar procedimientos de infracción por explotación ilícita de juegos de azar atribuidos en exclusiva a la Santa Casa y para imponer las multas previstas en el artículo 12, apartado 1, del Decreto-ley n.º 282/2003.

En lo que se refiere a los hechos del litigio principal, éstos pueden resumirse de la siguiente manera.

Bwin es una empresa de juegos en línea con domicilio en Gibraltar. No tiene ningún establecimiento en Portugal. Sus servidores se encuentran en Gibraltar y en Austria. Bwin propone una amplia gama de juegos de azar en línea en su sitio de Internet, entre otros, apuestas deportivas, juegos de casino y juegos basados en la extracción aleatoria de números. Estos últimos son análogos al Totoloto de la Santa Casa. Las primeras incluyen apuestas sobre los resultados de los partidos de fútbol de la liga portuguesa y son equivalentes a los juegos Totobola y Totogolo, cuya explotación está atribuida a la Santa Casa.

La Liga es una persona jurídica de derecho privado con estructura asociativa y sin ánimo de lucro que integra los clubes que participan en las competiciones de fútbol profesional de Portugal. Organiza, en particular, la competición de fútbol de la primera división nacional y tiene atribuida su explotación comercial.

El 18 de agosto de 2005, la Liga y Bwin firmaron un contrato de patrocinio para cuatro temporadas deportivas a partir de la temporada 2005/2006 en virtud del cual Bwin asumió la condición de principal patrocinador institucional de la primera división de fútbol en Portugal. De conformidad con dicho contrato, se incluyeron en el sitio de Internet de la Liga referencias y un enlace al sitio de Internet de Bwin, que permitía a los consumidores establecidos en Portugal y en otros Estados recurrir a los servicios de juegos de azar propuestos en línea.

La dirección del departamento de juegos de la Santa Casa impuso a la Liga y a Bwin multas de 75.000 euros y de 74.500 euros, respectivamente, por las infracciones administrativas contempladas en el artículo 11, apartado 1, letras a) y b), del Decreto-ley n.º 282/2003, al entender que la Liga y Bwin habían, por un lado, promocionado, organizado y explotado por Internet juegos sociales concedidos a la Santa Casa o juegos análogos a éstos y, por otro lado, publicitado la realización de dichos juegos.

La Liga y Bwin recurrieron ante el órgano jurisdiccional remitente para obtener la anulación de tales decisiones. En estas circunstancias, dicho órgano jurisdiccional planteó una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 43 CE, 49 CE y 56 CE en los siguientes términos:

«[¿Constituye el] [...] régimen de exclusividad, de que disfruta la Santa Casa, [...] un obstáculo a la libre prestación de servicios que vulnera los principios de libre prestación de servicios, de libertad de establecimiento y de libertad de pagos, consagrados en los artículos 49 [CE], 43 [CE] y 56 [CE], respectivamente, en la medida en que se aplica a [Bwin], es decir, a un prestador de servicios que está domiciliado en otro Estado miembro, donde presta legalmente servicios análogos, y que no cuenta con ningún establecimiento físico en Portugal[?]»

[¿Se oponen] [...] el Derecho comunitario y, en especial, los principios mencionados [...] a un régimen nacional, como el controvertido en el asunto principal, que, por un lado, consagra un régimen de exclusividad, en favor de una única entidad, para la explotación de loterías y apuestas mutuas y, por otro lado, extiende ese régimen a «todo el territorio nacional, con inclusión [...] de Internet»[?]»

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia examina la solicitud de Bwin de que se ordene la reapertura de la fase oral a raíz de las conclusiones del Abogado General, así como las observaciones presentadas por varios Gobiernos y la Comisión relativas a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial. Tras concluir, por una parte, que no procede acordar la reapertura de la fase oral del procedimiento y, por otra, que procede declarar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia se centra en la cuestión prejudicial.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia reflexiona sobre la aplicabilidad de los artículos 43 CE y 56 CE, relativos a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de capitales y la libertad de pagos, respectivamente.

En cuanto al artículo 43 CE, consta que Bwin ejerce sus actividades en Portugal exclusivamente por Internet, sin intermediarios ni establecimiento principal o secundario en dicho Estado. Tampoco se desprende de los autos que Bwin haya tenido intención de establecerse en Portugal. En consecuencia, el Tribunal de Justicia entiende que el referido artículo 43 CE no resulta aplicable en el litigio principal.

En lo que se refiere al artículo 56 CE, el Tribunal de Justicia señala que los posibles efectos restrictivos de la normativa nacional controvertida en el litigio principal sobre la libre circulación de capitales y la libertad de pagos no son sino la consecuencia necesaria de las eventuales restricciones impuestas a la libre prestación de servicios. A este respecto, recuerda la jurisprudencia según la cual, cuando una medida nacional atañe simultáneamente a diversas libertades fundamentales, el Tribunal de Justicia debe examinarla, en principio, a la luz de una sola de estas libertades, si se demuestra que, en las circunstancias del caso de que se trate, las demás son por completo secundarias con respecto a la primera y pueden subordinarse

a ella⁸. En consecuencia, concluye que el artículo 56 CE tampoco resulta aplicable en el litigio principal, de modo que procede responder a la cuestión planteada teniendo únicamente en cuenta el artículo 49 CE.

Antes de entrar en el examen de dicha cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia determina primero su alcance, dejando claro que esta cuestión debe interpretarse en el sentido de que con ella el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 49 CE se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que impide a operadores como Bwin, establecidos en otros Estados miembros donde ofrecen legalmente servicios análogos, proponer juegos de azar por Internet en el territorio de dicho Estado miembro.

A continuación, el Tribunal de Justicia recuerda que el artículo 49 CE exige suprimir cualquier restricción a la libre prestación de servicios, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos⁹, y que la libre prestación de servicios beneficia tanto al prestador como al destinatario de servicios¹⁰. Según el Tribunal de Justicia, consta que una normativa de un Estado miembro que prohíbe a los prestadores que, como Bwin, están establecidos en otros Estados miembros proponer servicios por Internet en el territorio de dicho Estado constituye una restricción a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE¹¹.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia estima que procede examinar en qué medida dicha restricción puede admitirse en virtud de las medidas excepcionales expresamente previstas por los artículos 45 CE y 46 CE, aplicables en esta materia con arreglo al artículo 55 CE, o puede considerarse justificada por razones imperiosas de interés general, de conformidad con su jurisprudencia¹².

⁸ Sentencia de 3 de octubre de 2006, Fidium Finanz, C-452/04, Rec. p. I-9521, apartado 34 y jurisprudencia citada.

⁹ Sentencias de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, apartado 12, y de 3 de octubre de 2000, Corsten, C-58/98, Rec. p. I-7919, apartado 33.

¹⁰ Sentencia de 31 de enero de 1984, Luisi y Carbone, 286/82 y 26/83, Rec. p. 377, apartado 16.

¹¹ Ver sentencia de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros, C-243/01, Rec. p. I-13031, apartado 54.

¹² Son razones imperiosas de interés general, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por ejemplo, los objetivos de protección de los consumidores, la lucha contra el fraude y la prevención tanto de la incitación al gasto excesivo en juego como de la aparición de perturbaciones en el orden social en general.

Al examinar la posible justificación de la restricción a la libre prestación de servicios, el Tribunal de Justicia se refiere en un primer momento a su jurisprudencia anterior, principalmente, a las sentencias Henn y Darby, Schindler, Jany y otras, Placanica y otros, Läära y otros y Zenatti¹³.

Así, el Tribunal de Justicia observa que la normativa en materia de juegos de azar se cuenta entre los ámbitos en que se dan considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los distintos Estados miembros. A falta de armonización comunitaria en la materia, corresponde a cada Estado miembro apreciar en estos ámbitos, conforme a su propia escala de valores, las exigencias que supone la protección de los intereses afectados¹⁴.

El Tribunal de Justicia recuerda también que el mero hecho de que un Estado miembro haya elegido un sistema de protección diferente del adoptado por otro Estado miembro no puede incidir en la apreciación de la necesidad y de la proporcionalidad de las disposiciones adoptadas en la materia. Éstas deben apreciarse solamente en relación con los objetivos que persiguen las autoridades competentes del Estado miembro interesado y con el nivel de protección que éstas pretenden garantizar¹⁵.

El Tribunal de Justicia recuerda también que los Estados miembros son libres para determinar los objetivos de su política en materia de juegos de azar y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección perseguido, si bien las restricciones que impongan deben cumplir los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con su proporcionalidad. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera necesario examinar en el presente caso si la restricción de la oferta de juegos de azar por Internet impuesta por la normativa portuguesa controvertida en el litigio principal es adecuada para garantizar la realización del objetivo o de los objetivos invocados por Portugal y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlos. En cualquier caso, tales restricciones deben aplicarse de modo no discriminatorio¹⁶.

En lo que se refiere al carácter adecuado de la restricción impuesta por la normativa portuguesa, el Tribunal de Justicia recuerda que una normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma con-

¹³ Sentencias de 14 de diciembre de 1979, Henn y Darby, 34/79, Rec. p. 3795; de 24 de marzo de 1994, Schindler, C-275/92, Rec. p. I-1039; de 21 de septiembre de 1999, Läära y otros, C-124/97, Rec. p. I-6067; de 21 de octubre de 1999, Zenatti, C-67/98, Rec. p. I-7289; de 20 de noviembre de 2001, Jany y otras, C-268/99, Rec. p. I-8615, y de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, Rec. p. I-1891.

¹⁴ Las sentencias, antes citadas, Henn y Darby, apartado 15; Schindler, apartado 32; Jany y otras, apartados 56 y 60, y Placanica y otros, apartado 47.

¹⁵ Sentencias, antes citadas, Läära y otros, apartado 36, y Zenatti, apartado 34.

¹⁶ Sentencia Placanica y otros, antes citada, apartados 48 y 49.

gruente y sistemática¹⁷. Según el Gobierno portugués y la Santa Casa, el objetivo principal de la normativa nacional consiste en la lucha contra la criminalidad y, más en particular, en la protección de los consumidores de juegos de azar contra los fraudes cometidos por los operadores.

A este respecto, el Tribunal de Justicia afirma, por un lado, que la lucha contra la criminalidad puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique la imposición de restricciones en cuanto a los operadores autorizados para proponer servicios en el sector de los juegos de azar. Habida cuenta de la importancia que puede alcanzar su recaudación y de las ganancias que pueden ofrecer a los jugadores, estos juegos suponen un elevado riesgo de comisión de delitos y fraudes. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha reconocido que la autorización limitada de los juegos en un marco exclusivo presenta la ventaja de canalizar su explotación en un circuito controlado y de prevenir los riesgos de tal explotación con fines fraudulentos y criminales¹⁸.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia, tras afirmar que la Santa Casa persigue objetivos de interés público, concluye que debe admitirse que la concesión de derechos exclusivos para la explotación de juegos de azar por Internet a un operador único que, como la Santa Casa, está sometido a un estrecho control de los poderes públicos puede, en circunstancias como las del litigio principal, canalizar la explotación de estos juegos en un circuito controlado y considerarse apta para proteger a los consumidores contra los fraudes cometidos por los operadores.

En lo que atañe al examen de la necesidad del régimen controvertido en el litigio principal, el Tribunal de Justicia observa, en primer lugar, que el sector de los juegos de azar ofrecidos por Internet no ha sido objeto de armonización comunitaria. Por lo tanto, un Estado miembro puede considerar que el solo hecho de que un operador como Bwin proponga legalmente por Internet servicios incluidos en este sector en otro Estado miembro, en el que se encuentre establecido y en el que, en principio, debe cumplir requisitos legales y superar los controles ejercidos por las autoridades competentes de este último Estado, no constituye garantía suficiente para la protección de los consumidores nacionales contra los riesgos de fraude y criminalidad, habida cuenta de las dificultades a las que, en este contexto, pueden verse confrontadas las autoridades del Estado miembro de establecimiento a la hora de evaluar la honradez y cualidades profesionales de los operadores.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia entiende que, dada la falta de contacto directo entre el consumidor y el operador, los juegos de azar accesibles por Internet suponen, en lo que atañe a los eventuales fraudes come-

¹⁷ Sentencia de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, pendiente de publicación en la Recopilación, apartado 55.

¹⁸ Sentencias, antes citadas, Läära y otros, apartado 37, y Zenatti, apartado 35.

tidos por los operadores contra los consumidores, riesgos diferentes y de mayor importancia en comparación con los mercados tradicionales de estos juegos. Además, afirma que no cabe excluir la posibilidad de que un operador que patrocina ciertas competiciones deportivas sobre las que acepta apuestas, a la vez que ciertos equipos participantes en estas competiciones, goce de una situación que le permita influir directa o indirectamente en el resultado de éstas con el fin de aumentar sus beneficios.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia concluye que, a la luz de las particularidades propias de la oferta de juegos de azar por Internet, la restricción controvertida en el litigio principal puede considerarse justificada por el objetivo de la lucha contra el fraude y la criminalidad.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 49 CE no se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que impide a operadores como Bwin International Ltd, establecidos en otros Estados miembros donde ofrecen legalmente servicios análogos, proponer juegos de azar por Internet en el territorio de dicho Estado miembro.

Comentario

Con esta sentencia, el Tribunal de Justicia vuelve a pronunciarse sobre la problemática de la conformidad de la legislación de un Estado miembro en materia de juegos de azar con el derecho comunitario¹⁹. Sin embargo, se trata de una sentencia importante, de gran resonancia en el sector afectado, que ofrece cada vez con mayor frecuencia sus servicios de juegos de azar por Internet.

El que se trate de una sentencia importante se desprende también de la circunstancia de que el asunto fue atribuido a la Gran Sala, integrado por trece jueces²⁰. Del mismo modo, el hecho de que la normativa en materia de apuestas y de loterías suscite gran interés en los distintos Estados miembros queda reflejado en el elevado número de Gobiernos que, además de la Comisión, presentaron observaciones²¹.

¹⁹ En efecto, no es la primera vez que el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la normativa que rige dicho sector (ver, por ejemplo, las sentencias, antes citadas, Schindler, Placanna y otros, Gambelli y otros, Läärä y otros, y Zenatti).

²⁰ Según el artículo 44, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el Tribunal atribuirá a las Salas de cinco o de tres Jueces todos los asuntos que se le sometan, en la medida en que la dificultad o la importancia del asunto o circunstancias particulares no requieran que el asunto se atribuya a la Gran Sala.

²¹ Concretamente, los Gobiernos portugués, belga, danés, alemán, griego, español, italiano, neerlandés, austriaco, esloveno, finlandés y noruego.

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia declara que la legislación portuguesa, que otorga a una persona jurídica de utilidad pública administrativa un derecho exclusivo para explotar, incluido por Internet, los juegos de azar, supone una restricción a la libre prestación de servicios que resulta justificada por el objetivo de luchar contra el fraude y la criminalidad.

Para llegar a tal conclusión, el Tribunal de Justicia parte de la premisa de que, en materia de juegos de azar, existen considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los distintos Estados miembros. Además, el sector de los juegos de azar ofrecidos por Internet no ha sido objeto de armonización comunitaria. En consecuencia, el Tribunal de Justicia reconoce a los Estados miembros un amplio margen de apreciación para determinar las medidas que deseen adoptar para proteger a los consumidores y el orden público contra los excesos del juego y contra el fraude y la criminalidad, pero les recuerda que tales medidas deben ser adecuadas para garantizar la realización de los objetivos y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlos.

En cuanto al carácter necesario de la medida restrictiva, tres aspectos del análisis efectuado por el Tribunal de Justicia llaman la atención. En primer lugar, el Tribunal de Justicia entiende que un Estado miembro puede considerar que los controles efectuados por las autoridades competentes de un Estado miembro donde se halla establecido un operador que legalmente ofrece juegos de azar en línea no son garantía suficiente para la protección de los consumidores nacionales contra los riesgos de fraude y criminalidad.

Asimismo, el Tribunal de Justicia considera que procede tener en cuenta que los juegos de azar ofrecidos en línea reúnen una serie de circunstancias particulares. En efecto, al faltar todo contacto directo entre el operador y el consumidor, tales juegos conllevan riesgos diferentes y de mayor importancia, en comparación con los juegos tradicionales, de que el operador cometa actos de fraude contra los consumidores.

Por último, el Tribunal de Justicia afirma que cabe dudar de la honestidad de un operador que, al patrocinar ciertas competiciones sobre las que acepta apuestas y al mismo tiempo determinados equipos participantes en dichas competiciones, puede hallarse en una situación que le permite influir en el resultado para incrementar sus beneficios.

Es de suponer que la sentencia C-42/07 afectará a la industria de juegos de azar por Internet. En la actualidad, varios Estados miembros han confiado la promoción, organización y explotación de los juegos de azar a unas entidades estatales en régimen de monopolio. En la medida en que el sector de los juegos de azar por Internet no ha sido objeto de armonización comunitaria, no cabe excluir que tales Estados miembros adopten una normativa en virtud de la cual operadores de juegos de azar en línea deben disponer de una licencia a fin de poder ofrecer sus servicios en el Estado miembro de

que se trate. Tal normativa supondría evidentemente un fuerte revés para dichos operadores.

Sin embargo, todavía no hemos llegado a tal situación. El Tribunal de Justicia no ha declarado que los operadores que ofrecen juegos de azar por Internet deban poseer una licencia en cada país donde ofrezcan sus servicios. De momento, sólo nos hallamos ante una sentencia en la que el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la legislación de un Estado miembro en concreto, a saber, Portugal, en la que toma en consideración las particularidades legislativas de dicho país y en la que insiste en la necesidad de que la restricción a la libre prestación de servicios sea adecuada para conseguir los objetivos buscados y proporcionada para alcanzarlos. Habrá que seguir muy de cerca cómo los distintos Estados miembros reaccionan a esta sentencia.

(AY)

Reexamen de la sentencia dictada, el 6 de mayo de 2009, por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas en el asunto T-12/08 P – Riesgo grave de que la unidad o la coherencia del derecho de la Unión resultaran vulneradas – Definición del concepto de «litigio cuyo estado permite su resolución definitiva» – Principio de contradicción – Derecho a un juicio justo

Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 2009 (Sala Tercera), M/Agencia Europea de los Medicamentos, asunto C-197/09 RX-II²²

El mecanismo del reexamen

Una de las novedades introducidas en el sistema jurisdiccional comunitario por el Tratado de Niza, que entró en vigor en febrero de 2003, consistió en la posibilidad de que el Consejo creara tribunales especializados, adjuntos al Tribunal General²³. En virtud del artículo 257 del Tratado sobre el

²² Sentencia disponible en la página del Tribunal de Justicia: <http://www.curia.europa.eu> y pendiente de publicación en la Recopilación.

²³ La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, ha significado un cambio considerable en la terminología utilizada hasta ese momento. Así, los tribunales especializados se denominaban en el pasado salas jurisdiccionales y el Tribunal General de la Unión Europea era el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. Este último cambio de denominación era imprescindible ya que resultaba difícil explicar a los no versados en los entresijos del sistema jurisdiccional comunitario que el Tribunal de Primera Instancia era el órgano competente para pronunciarse en caso de recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de la Función Pública.

funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), antiguo artículo 225 A CE, dichos tribunales están encargados de conocer, en primera instancia, de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas.

La misma disposición establece que las resoluciones dictadas por los tribunales especializados podrán ser recurridas en casación ante el Tribunal General. Dicho recurso queda limitado, en principio, a las cuestiones de derecho, a no ser que el reglamento de creación del tribunal especializado abra la posibilidad de un recurso de apelación, en el que se podrían revisar igualmente las cuestiones de hecho.

Otra de las originalidades del Tratado de Niza consistió en transferir la competencia al, entonces, Tribunal de Primera Instancia para conocer de cuestiones prejudiciales, competencia que no ha podido ejercer por ahora ya que las materias específicas que se le vayan a confiar todavía no han sido determinadas por el Estatuto.

Con el fin de garantizar la unidad y la coherencia del derecho comunitario, tareas que tradicionalmente han recaído en el Tribunal de Justicia, se prevé la posibilidad de que las resoluciones del Tribunal General dictadas en casación contra las decisiones de los tribunales especializados así como las que resuelvan procedimientos prejudiciales puedan, con carácter excepcional, ser reexaminadas por el Tribunal de Justicia.

El reexamen ha sido concebido como un procedimiento de control objetivo de una resolución, que queda sustraído a la iniciativa de las partes en el litigio.

La iniciativa recae sobre el primer Abogado General²⁴ el cual dispone de un mes a partir del pronunciamiento de la resolución del Tribunal General para proponer el reexamen al Tribunal de Justicia si considera que dicha resolución constituye un riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del derecho de la Unión.

Al efecto de decidir si procede reexaminar una resolución del Tribunal General, a propuesta del primer Abogado General, el artículo 123 *ter* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia ha creado una Sala especial integrada por el Presidente del Tribunal de Justicia y cuatro de los Presidentes de salas de cinco jueces, de entre los que el Presidente designa

²⁴ Se trata de una figura contemplada, hasta la entrada en vigor del Tratado de Niza, únicamente en el artículo 10 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuya función principal consistía en decidir la atribución de los asuntos al resto de los abogados generales después de la designación del juez ponente por el Presidente y, en caso de ausencia o de impedimento de uno de ellos, adoptar las medidas necesarias. Con la atribución de la competencia relativa al reexamen, esa figura ha cobrado relevancia. El primer Abogado General es designado, de entre los abogados generales, por el Tribunal de Justicia y ejerce el cargo durante un año.

a un juez ponente. Dicha sala dispone de un plazo de un mes a partir de la propuesta del primer Abogado General para decidir si procede o no reexaminar la resolución.

Para la tramitación del reexamen, el Estatuto y el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia regulan un procedimiento de urgencia, en el que los interesados, si se trata de una decisión prejudicial, las partes ante el Tribunal General, los Estados miembros y las demás Instituciones, disponen de un plazo de un mes para presentar observaciones escritas y en el que el Tribunal de Justicia puede resolver sin abrir la fase oral.

Si el Tribunal de Justicia decide proceder al reexamen, su Presidente designa un juez ponente y el primer Abogado General atribuye el asunto a un abogado general.

Una vez designado el juez ponente, el Presidente fija la fecha en la que éste deberá presentar a la reunión general del Tribunal de Justicia un informe preliminar, conteniendo sus propuestas relativas a la práctica de eventuales medidas preparatorias, a la formación a la que procede atribuir el reexamen, a la necesidad de convocar una vista, así como al modo en que el abogado general tomará posición: oralmente o por escrito²⁵.

Ni la propuesta de reexamen ni la decisión de abrir el procedimiento producen efecto suspensivo cuando se trata de una decisión dictada en casación por el Tribunal General aunque, a petición de parte, se pueden adoptar medidas cautelares. Si el Tribunal de Justicia decide que dicha decisión vulnera la unidad o la coherencia del derecho de la Unión, devuelve el asunto al Tribunal General el cual queda vinculado por las cuestiones de derecho dirimidas por el Tribunal de Justicia, pudiendo éste indicar los efectos de la resolución del Tribunal General que deberán considerarse definitivos respecto de las partes en el litigio. No obstante, si la solución del litigio se deriva, habida cuenta del resultado del reexamen, de las apreciaciones de hecho en las que se basa la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia resolverá definitivamente el litigio.

Las consecuencias de la decisión de reexaminar una resolución del Tribunal General difieren cuando se trata de un asunto prejudicial debido a la especificidad de este procedimiento. En ese caso, a falta de propuesta de reexamen o de decisión de apertura de la fase de reexamen, la respuesta del Tribunal General a las cuestiones planteadas surte efecto al vencimiento de los plazos sucesivos antes indicados. Si se abre la fase de reexamen, la respuesta surte efecto al término de dicha fase, salvo decisión contraria del Tribunal de Justicia. Si el Tribunal de Justicia declara que la resolución

²⁵ Tratándose de un procedimiento que sigue el trámite de urgencia, no puede excluirse que, por norma general, tome posición oralmente.

del Tribunal General vulnera la unidad o la coherencia del derecho de la Unión, la respuesta a las cuestiones objeto del reexamen sustituye a la respuesta dada por el Tribunal General.

El interés de la sentencia que se comenta reside en que se ha pronunciado en el primer procedimiento de reexamen aceptado por el Tribunal de Justicia²⁶, después de cerca de cuatro años de funcionamiento del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea²⁷, por el momento el único tribunal especializado creado²⁸ siendo, por tanto, el único cuyas decisiones recurridas en casación pueden dar lugar a un reexamen por parte del Tribunal de Justicia.

La decisión del Tribunal de la Función Pública

La sentencia de reexamen que se comenta tiene su origen en un auto pronunciado por el Tribunal de la Función Pública, el 19 de octubre de 2007, en un asunto en el que se enfrentaban la Agencia Europea de Medicamentos (en lo sucesivo «EMEA») y el Sr. M, antiguo empleado contractual de dicha Agencia, para la que había empezado a trabajar en octubre de 1996. En 2001, M sufrió un accidente de trabajo hallándose desde entonces de baja por enfermedad.

El interesado recurrió la decisión de la EMEA de no renovar su contrato cuando éste finalizó, en octubre de 2006, a la vez que solicitaba que se constituyera una comisión de invalidez. La reclamación fue desestimada el 31 de marzo de 2006 y, en el mismo acto, la EMEA rechazó la solicitud. Este rechazo fue atacado mediante una reclamación, presentada el 3 de julio de 2006, que fue desestimada por extemporánea el 25 de octubre de 2006²⁹.

Paralelamente, el 8 de agosto de 2006, el Sr. M había introducido una nueva solicitud para que se constituyera una comisión de invalidez,

²⁶ Con anterioridad había habido alguna que otra propuesta del primer Abogado General, que el Tribunal de Justicia decidió no seguir.

²⁷ Este órgano jurisdiccional especializado ejerce en primera instancia las competencias para resolver los litigios entre la Unión y sus agentes, incluidos los litigios entre cualquier órgano u organismo y su personal respecto de los cuales se haya atribuido competencia al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

²⁸ El Tribunal de la Función Pública, que está compuesto de siete jueces, se creó mediante una Decisión del Consejo de 2 de noviembre de 2004. Los primeros jueces fueron nombrados por el Consejo el 22 de julio de 2005 y tomaron posesión el 5 de octubre de 2005. Su presidente fue nombrado el 6 de octubre por tres años y, una vez hubo tomado posesión el Secretario, el 30 de noviembre, empezó a funcionar el 12 de diciembre de 2005.

²⁹ El artículo 90, apartado 2, del Estatuto de los Funcionarios establece un plazo de tres meses para recurrir los actos de la administración lesivos para los derechos de los interesados.

a la que adjuntaba un informe médico del 31 de julio de 2006 en el que se afirmaba que el interesado se hallaba incapacitado para trabajar y que permanecería en esa situación mientras su estado medicoquirúrgico no se viera modificado, y del que se desprendía que su incapacidad parcial permanente era importante. Al no recibir respuesta, el 21 de noviembre de 2006 M pidió aclaraciones a la EMEA, que respondió que la decisión de 25 de octubre de 2006 desestimaba también su solicitud de 8 de agosto de 2006.

El 25 de enero de 2007, el Sr. M presentó una segunda reclamación por la que pedía la retirada de la decisión de 25 de octubre de 2006, en la medida en que desestimaba su solicitud de 8 de agosto de 2006. El 26 de enero de 2007, M pidió, además, la indemnización de los daños y perjuicios que había sufrido. El 31 de enero de 2007, la EMEA desestimó tanto la reclamación como la solicitud de reparación de los perjuicios argumentando que la decisión del 25 de octubre de 2006 había puesto fin al procedimiento administrativo previo a la vía contenciosa.

El interesado presentó demanda ante el Tribunal de la Función Pública, que dio lugar al asunto F-13/07, por la que pedía la anulación de la decisión de 31 de marzo de 2006 y, en la medida necesaria, de la decisión de 25 de octubre de 2006. El 20 de abril de 2007, mediante auto, dicho Tribunal declaró el recurso manifiestamente inadmisibles porque la reclamación se había introducido fuera de plazo.

El 12 de febrero de 2007, el Sr. M presentó una tercera reclamación dirigida, esta vez, contra la decisión de 31 de enero de 2007. Esta reclamación fue desestimada por la EMEA el 19 de febrero de 2007 con los mismos argumentos que los contenidos en la decisión recurrida.

En una nueva demanda ante el Tribunal de la Función Pública, que dio lugar al asunto F-23/07, M pidió la anulación de la decisión de 25 de octubre de 2006, de la de 31 de enero de 2007 en la medida en que se le denegaba la indemnización de los daños sufridos, la condena de la EMEA a abonarle 100.000 euros de reparación, y la condena en costas de esta última. La EMEA planteó una excepción de inadmisibilidad.

El Tribunal de la Función Pública resolvió mediante auto sin abrir la fase oral y sin acumular la excepción de inadmisibilidad al fondo.

Respecto a la decisión de 25 de octubre de 2006, el Tribunal apreció que no era recurrible, en la medida en que desestimó la reclamación introducida el 3 de julio contra la decisión del 31 de marzo de 2006 que denegó la solicitud de que se constituyera una comisión de invalidez, presentada el 17 de febrero de 2006, al haber sido atacada con anterioridad en el asunto F-13/07, al que se puso fin mediante auto de inadmisibilidad manifiesta. Por esta razón, la nueva demanda de anulación de dicha decisión resultaba igualmente inadmisibles.

El Tribunal apreció, además, que la decisión de 25 de octubre de 2006 constituía un acto meramente confirmatorio de la decisión de la EMEA de 31 de marzo de 2006, que denegó el nombramiento de una comisión de invalidez, razón por la que el recurso interpuesto en su contra resultaba igualmente inadmisibile. Según el razonamiento del Tribunal, ambas decisiones tienen el mismo objeto y se basan en la misma causa. Además, el Tribunal de la Función Pública opinó que el informe médico de 31 de julio de 2006 no demostraba que el estado de salud del interesado, que la administración tuvo en cuenta cuando adoptó la decisión de 25 de octubre de 2006, hubiera variado con respecto a aquél del que la administración tenía conocimiento cuando había adoptado la de 31 de marzo de 2006.

Respecto a la decisión de 31 de enero de 2007, que denegó la indemnización de los supuestos daños sufridos, el Tribunal de la Función Pública comprobó que, mediante la solicitud de 26 de enero de 2007, el interesado pretendía obtener la reparación de los daños causados por la decisión de la administración, adoptada el 31 de marzo de 2006, por la que se negaba a nombrar una comisión de invalidez.

Ahora bien, en virtud de la jurisprudencia, el recurso de indemnización por daños y perjuicios no es admisible cuando el interesado pretende obtener con él un resultado idéntico al que le hubiera procurado el éxito del recurso de anulación que omitió interponer a su debido tiempo³⁰. Así, el demandante que no ha impugnado los actos supuestamente lesivos interponiendo dentro de plazo un recurso de anulación no puede subsanar esta omisión y, en cierto sentido, obtener nuevos plazos de recurso, a través de una pretensión de indemnización³¹. Por tanto, el recurso era inadmisibile en la medida en que pretendía la anulación de la decisión de 31 de enero de 2007 que había desestimado la solicitud de indemnización de daños y perjuicios.

Por último, en lo que respecta a la petición indemnizatoria contenida en el recurso, el Tribunal de la Función Pública la declaró igualmente inadmisibile al estar estrechamente relacionada con el recurso de anulación, declarado inadmisibile a su vez³².

En consecuencia, el Tribunal de la Función Pública declaró inadmisibile el recurso en su totalidad.

³⁰ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1989, Bossi/Comisión, 346/87, Rec. p. 303, apartado 32.

³¹ Véanse la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 1993, Moat/Comisión, T-20/92, Rec. p. II-799, apartado 46 y auto del Tribunal de Primera Instancia de 28 de junio de 2005, Ross/Comisión, T-147/04, RecFP p. I-A-171 y II-771, apartado 48.

³² Véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de febrero de 01997, Ibarra Gil/Comisión T-207/95m RecFP p. I-A-13 y II-31, apartado 88 y de 30 de septiembre de 2003, Martínez Valls/Parlamento, T-214/02, RecFP p. I-A-229 y II-1117, apartado 43.

La sentencia en casación

En su recurso de casación, que dio lugar al asunto T-12/08 P, el interesado instaba, además de la anulación del auto recurrido, la anulación de la decisión de la EMEA de 25 de octubre de 2006, en la medida en que denegaba su petición de 8 de agosto de 2006 relativa a la constitución de una comisión de invalidez, así como la anulación de la decisión la EMEA que desestimó su demanda de indemnización de daños y perjuicios. La EMEA pedía la desestimación del recurso como manifiestamente infundado.

El recurrente alegaba violación del derecho comunitario por parte del Tribunal de la Función Pública. Según él, dicho órgano jurisdiccional cometió un error de derecho al considerar que el acto lesivo era la decisión de 31 de marzo de 2006 y no la de 25 de octubre de 2006 y al haber infringido la normativa aplicable al personal contratado, concretamente el artículo 33, apartados 1 y 2, que regula el procedimiento a seguir en caso de invalidez de un miembro del personal.

En su sentencia, el Tribunal de Primera Instancia, aun confirmando la jurisprudencia según la que no cabe admitir un recurso de anulación interpuesto contra un acto que se limita a confirmar una decisión anterior que ha adquirido carácter definitivo, debiendo considerarse que un acto es meramente confirmativo de una decisión anterior si no contiene ningún elemento nuevo con respecto a aquélla y si no viene precedido de una reconsideración de la situación del destinatario de dicha decisión³³, observó que el carácter confirmativo o no de un acto no puede apreciarse únicamente por comparación de su contenido con el de la decisión anterior que supuestamente confirma y que el carácter del acto impugnado debe también analizarse en función de la naturaleza de la solicitud a la que responde³⁴. En particular, si el acto constituye la respuesta a una solicitud en la que se invocan hechos nuevos y sustanciales y por la que se pide a la Administración que reconsidere la decisión anterior, este acto no puede ser meramente confirmativo, en la medida en que se pronuncia sobre tales hechos y contiene, por ello, un elemento nuevo con respecto a la decisión anterior.

³³ Véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, *Herpels/Comisión*, 54/77, Rec. p. 585, apartado 14 y las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 3 de marzo de 1994, *Cortés Jiménez y otros/Comisión*, T-82/92, RecFP pp. I-A-69 y II-237, apartado 14, y de 7 de febrero de 2001, *Inpesca/Comisión*, T-186/98, Rec. p. II-557, apartado 44.

³⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1992, *Buckl y otros/Comisión*, asuntos acumulados C-15/91 y C-108/91, Rec. p. I-6061, apartado 22 y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1996, *Salt Union/Comisión*, T-330/94, Rec. p. II-1475, apartado 32.

A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia subrayó que, según jurisprudencia reiterada, la existencia de hechos nuevos y sustanciales puede justificar la presentación de una solicitud de reconsideración de una decisión anterior que haya adquirido carácter definitivo³⁵. Así, cuando una solicitud de reconsideración de una decisión que ha adquirido carácter definitivo se basa en hechos nuevos y sustanciales, la institución de que se trate está obligada a efectuarla. Tras esta reconsideración, la institución deberá adoptar una nueva decisión, cuya legalidad puede, en su caso, impugnarse ante el Juez comunitario. Por el contrario, si la solicitud de reconsideración no se basa en hechos nuevos y sustanciales, la institución no está obligada a acceder a ella.

Según la jurisprudencia, un hecho posterior a la adopción de la decisión cuya revisión se pide constituye, en todo caso, un hecho nuevo. Pero para que el hecho tenga carácter «sustancial» ha de poder modificar de forma importante la situación del demandante que constituyó el fundamento de la solicitud inicial que dio lugar a la decisión anterior ya definitiva³⁶.

En lo que respecta a la legislación aplicable, el Tribunal de Primera Instancia comprobó que el artículo 33 de la normativa aplicable al personal contratado reconoce el derecho de un empleado a percibir una pensión de invalidez si se halla imposibilitado de seguir trabajando, siempre que una comisión, constituida a estos efectos, dictamine que se halla aquejado de una invalidez total. Para que ese derecho del empleado, que sólo se reconoce al término de un procedimiento de invalidez, resulte efectivo, debe reconocérsele necesariamente el derecho a instar la apertura de dicho procedimiento cuando se halla imposibilitado de continuar trabajando a causa de su grado de invalidez³⁷. El Tribunal de Primera Instancia añadió, a este respecto, que el derecho a pedir que se inicie el procedimiento de invalidez reviste, tratándose de un agente temporal, una importancia particular ya que corre el riesgo de que su contrato finalice en virtud del artículo 47, b), i), e ii), y c), i), de la normativa aplicable al personal contratado, mientras se halla de baja por enfermedad.

³⁵ Véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1961, SNUPAT/Alta Autoridad, asuntos acumulados 42/59 y 49/59, Rec. pp. 101 y ss., especialmente p. 146; de 15 de mayo de 1985, Esly/Comisión, 127/84, Rec. p. 1437, apartado 10; la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de febrero de 1991, Williams/Tribunal de Cuentas, T-58/89, Rec. p. II-77, apartado 24, y el auto del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 1997, Chauvin/Comisión, T-16/97, RecFP pp. I-A-237 y II-681, apartado 37.

³⁶ Véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1986, Becker/Comisión, 232/85, Rec. p. 3401, apartado 11.

³⁷ Véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de noviembre de 2008, OAMI/López Teruel, T-284/07 P, pendiente de publicación en la Recopilación, apartado 66.

Por tanto, en la medida en que la Administración no es competente para proceder a apreciaciones de carácter médico, y que sólo puede desestimar una petición de que se nombre una comisión de invalidez en el supuesto de que disponga de elementos objetivos y concordantes indicando que no concurren las condiciones de fondo exigidas por el artículo 33 de la normativa aplicable al personal contratado, no puede excluirse que determinados hechos nuevos sean susceptibles, incluso si no demuestran que el estado de salud del interesado ha variado, de modificar de manera sustancial las condiciones en las que se adoptó la decisión anterior de la EMEA y, por tanto, de ser calificados como hechos nuevos y sustanciales que exijan la revisión de dicha decisión.

A continuación, el Tribunal de Primera Instancia examinó si la petición del 8 de agosto de 2006 se fundaba en hechos nuevos y sustanciales en el sentido de la jurisprudencia.

A este respecto apreció que constituye un hecho nuevo y sustancial la prolongación de la baja por enfermedad del interesado durante un período de duración considerable con posterioridad a la desestimación de su primera petición de nombramiento de una comisión de invalidez, incluso si la baja se debe a la misma enfermedad que ya sufría cuando se desestimó dicha petición. En efecto, tal prolongación de la baja por enfermedad constituye, sin lugar a dudas, un indicio susceptible de sembrar la duda sobre sus perspectivas de reincorporación al puesto de trabajo y de poner en cuestión la negativa a convocar una comisión de invalidez.

El Tribunal de Primera Instancia consideró que, al no haber tenido en cuenta que el informe médico del 31 de julio de 2006, anexo a la petición del 8 de agosto de 2006, contenía, además de la comprobación de que el interesado se hallaba en la imposibilidad de trabajar debido a la enfermedad ya conocida, apreciaciones de carácter médico sobre sus posibilidades de reincorporarse al trabajo en el futuro, el auto del Tribunal de la Función Pública, que declaró inadmisibile el recurso en la medida en que instaba la anulación de la decisión de 25 de octubre de 2006 por la que se desestimaba la petición de 8 de agosto de 2006, había incurrido en un error de derecho, razón por la que procedía anularlo.

No fue ese, sin embargo, el único error de derecho en que incurrió el Tribunal de la Función Pública en dicho auto. El Tribunal de Primera Instancia entendió que procedía la anulación de este último por dos motivos suplementarios.

El primero era que había hecho una lectura equivocada de la demanda y se había confundido sobre el objeto del litigio. En efecto, en la demanda, el recurrente sólo instaba la anulación de la decisión de 25 de octubre de 2006 de desestimación de su petición relativa a la constitución de una comisión de invalidez, mientras que el Tribunal de la Función Pública había decla-

rado inadmisibles las demandas en la medida en la que pedía la anulación de dicha decisión, desestimatoria de la reclamación del 3 de julio de 2006, por la que atacó la decisión de 31 de marzo de 2006. De esta manera, el Tribunal de la Función Pública había declarado inadmisibles pretensiones no incluidas en el litigio que se le había sometido.

El segundo era que el Tribunal de la Función Pública habría debido pronunciarse sobre las pretensiones indemnizatorias que figuraban en el recurso, por las que el interesado pedía la indemnización de los presuntos daños causados por la desestimación, en la decisión de 25 de octubre de 2006, de su petición de 8 de agosto de 2006 de que se convocara una comisión de invalidez.

Una vez anulado el auto recurrido, el Tribunal de Primera Instancia consideró que el estado en el que se hallaba el litigio le permitía resolverlo, sin necesidad de devolver el asunto al Tribunal de la Función Pública.

En lo que se refiere a la pretensión de anulación de la decisión de 25 de octubre de 2006, por la que fue desestimada la petición de nombramiento de una comisión de invalidez, que había sido declarada inadmisibles por el Tribunal de la Función Pública, el Tribunal de Primera Instancia decidió admitirla, al entender que el informe médico de 31 de julio de 2006, que además de confirmar la incapacidad laboral del interesado, indicaba que esa incapacidad era susceptible de durar por un período indeterminado y que se preveía que quedaría afectado por una invalidez permanente parcial importante, constituía un hecho nuevo y sustancial que obligaba a la EMEA a reexaminar su decisión denegatoria de 31 de marzo de 2006.

De entre los tres motivos que el interesado alegaba para instar la anulación de dicha decisión, a saber la violación de la obligación de motivación, la violación de los artículos 31, párrafo primero, y 33, apartados 1 y 2, de la normativa aplicable al personal contratado, además de un error manifiesto de apreciación, y la violación del artículo 8 del Convenio para la protección de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, el Tribunal de Primera Instancia se limitó a examinar el segundo, declarándolo fundado y anulando la decisión de la EMEA de 25 de octubre de 2006.

Por lo que respecta a las pretensiones indemnizatorias, el Tribunal de Primera Instancia las declaró igualmente admisibles y las examinó en cuanto al fondo.

A este respecto, consideró que constaba la ilegalidad del comportamiento de la EMEA en la medida en que había denegado la nueva solicitud presentada por el interesado el 8 de agosto de 2006 de que se nombrara una comisión de invalidez.

En cuanto al daño material, el Tribunal de Primera Instancia indicó que la demanda ante el Tribunal de la Función Pública carecía de elementos que permitieran identificarlo, determinar si era real, y si existía un vínculo de

causalidad con la ilegalidad cometida por la EMEA. En todo caso, el perjuicio material sólo podía referirse a la pensión de invalidez que aspiraba a percibir. Dado que se anulaba la decisión denegatoria del nombramiento de una comisión de invalidez, la EMEA estaba obligada a reexaminar su decisión, a nombrar esa comisión y, si ésta llegara a la conclusión de que el interesado tenía una invalidez total en el sentido del artículo 33 de la normativa aplicable al personal contratado, a concederle una pensión de invalidez. Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia desestimó la solicitud de indemnización del perjuicio material por ser prematura.

En cambio, el Tribunal de Primera Instancia consideró que el interesado había sido víctima de un perjuicio moral que no podía ser reparado en su totalidad mediante la anulación del acto recurrido ya que cuando la EMEA cometió la ilegalidad, denegando la petición del interesado de 8 de agosto de 2006 de revisar su decisión de 31 de marzo de 2006, el contrato de este último estaba a punto de terminar, él estaba en situación de baja por enfermedad y le resultaba imposible trabajar y, por tanto, encontrar otro empleo. El Tribunal de Primera Instancia concluyó que tal ilegalidad había sumido al interesado en un estado de inquietud y de incertidumbre en cuanto a sus perspectivas financieras, ocasionándole, en consecuencia, un perjuicio moral real y condenó a la EMEA a abonarle 3000 euros en concepto de reparación.

La decisión de reexaminar la sentencia dictada en casación

El Tribunal de Primera Instancia dictó sentencia en el asunto T-12/08 P el 6 de mayo de 2009 y el primer Abogado General, Sra. Sharpston, propuso al Tribunal de Justicia que la reexaminara. El 24 de junio de 2009, la Sala especial competente para decidir sobre las propuestas de reexamen decidió que procedía reexaminar dicha sentencia.

El reexamen se limitó a la parte de la sentencia que condenó a la EMEA a pagar al interesado 3000 euros en concepto de indemnización del daño moral. De esta manera, el objeto del reexamen no alcanzó a la anulación misma de la decisión recurrida ni a la desestimación del recurso de casación en todo lo demás.

La decisión de reexaminar se fundó en el hecho de que como consecuencia de la excepción de inadmisibilidad propuesta por la EMEA ante el Tribunal de la Función Pública, el debate en primera instancia se circunscribió a la admisibilidad del recurso. En esas circunstancias, las pretensiones indemnizatorias dirigidas a obtener la reparación del daño moral no fueron objeto de ningún debate contradictorio escrito ni oral sobre el fondo ante el Tribunal de la Función Pública. Tampoco fueron objeto de una apreciación ni de una decisión en cuanto al fondo de dicho órgano jurisdiccional.

Además, de los escritos presentados por las partes en el procedimiento de casación ante el Tribunal de Primera Instancia tampoco se desprendía que dichas pretensiones hubieran sido el centro de un debate contradictorio escrito en cuanto al fondo antes de que, al pronunciarse sobre el fundamento de la petición de indemnización por el daño moral presentada por el Sr. M, dicho órgano jurisdiccional decidiera conceder a este último, con cargo a la EMEA, una indemnización de 3.000 euros en concepto de reparación del daño. Tampoco el acta de la vista, celebrada el 23 de enero de 2009, ni la sentencia de 6 de mayo de 2009 incluían indicación alguna en el sentido de que se hubiera debatido el fundamento de dicha petición, en particular el alcance preciso del derecho del Sr. M a una indemnización por daños morales.

El Tribunal de Justicia señaló que ante el riesgo grave de que se vulnerara la unidad o la coherencia del derecho comunitario en la medida en que la sentencia de 6 de mayo de 2009 se pronunció, en cuanto al fondo, sobre la pretensión de indemnización del daño moral alegado por el Sr. M cuando no había habido debate contradictorio escrito ni oral sobre el fondo ante el Tribunal de la Función Pública ni ante el Tribunal de Primera Instancia, procedía reexaminar dicha sentencia.

A continuación, puntualizó que había que examinar qué debe entenderse por «litigio cuyo estado permite su resolución definitiva», en el sentido de los artículos 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia y 13, apartado 1, del anexo a dicho Estatuto, cuando el demandado solicita al Tribunal de la Función Pública que se pronuncie sobre una excepción de inadmisibilidad sin examinar las cuestiones sobre el fondo y dicho órgano de casación anula el auto dictado en primera instancia que estimó la excepción de inadmisibilidad.

El Tribunal de Justicia consideró que procedía examinar igualmente si el hecho de que, tras haber anulado dicho auto y declarado admisible el recurso, el órgano jurisdiccional de casación se pronuncie en cuanto al fondo sobre una pretensión de indemnización del daño moral alegado por el demandante, sin que haya tenido lugar ningún debate contradictorio escrito ni oral al respecto en primera instancia ni en casación, constituye o no una vulneración de las exigencias derivadas del derecho a un juicio justo, en particular de la relativa al derecho de defensa.

Por último, el Tribunal de Justicia se propuso, para el caso de que hubiera que declarar que la sentencia de 6 de mayo de 2009 infringía los artículos 61 del Estatuto y 13, apartado 1, del anexo a dicho Estatuto y/o vulneraba las exigencias derivadas del derecho a un juicio justo, en particular la relativa al respeto del derecho de defensa, examinar si dicha sentencia vulneraba la unidad o la coherencia del derecho comunitario, y, en su caso, en qué medida.

La sentencia de reexamen del Tribunal de Justicia

La respuesta a estos tres interrogantes se halla en la sentencia de 17 de diciembre de 2009, pronunciada por la Sala Tercera del Tribunal de Justicia.

Presentaron observaciones escritas en este procedimiento de reexamen, además del Sr. M. y de la EMEA, el gobierno italiano, el gobierno polaco, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión y la Comisión.

En los apartados dedicados a definir el concepto de «litigio cuyo estado permite su resolución definitiva», el Tribunal de Justicia recordó su jurisprudencia constante según la que, en principio, el estado de un litigio no permite resolver sobre el fondo del recurso interpuesto ante el Tribunal de Primera Instancia cuando éste declaró el recurso inadmisibile estimando una excepción de inadmisibilidad sin unir ésta al examen del fondo³⁸.

No obstante, se desprende también de la jurisprudencia que, bajo determinadas condiciones, es posible resolver sobre el fondo de un recurso aunque el procedimiento en primera instancia se haya limitado a una excepción de inadmisibilidad que ha sido acogida. Sería el caso, por ejemplo, cuando la anulación de la sentencia o del auto recurridos lleva aparejada una cierta solución en cuanto al fondo del recurso³⁹, o cuando el examen del fondo de la pretensión de anulación se basa en los debates de las partes en el marco del recurso de casación en relación con el razonamiento del juez de primera instancia⁴⁰.

El Tribunal de Justicia apreció, sin embargo, que en el procedimiento que dio lugar a la sentencia objeto de reexamen no concurrían tales condiciones ya que el derecho al pago de una indemnización por daños no se desprende directamente de la ilegalidad del auto recurrido ni tampoco de la ilegalidad del acto objeto de la reclamación administrativa. Además, la cuestión de si las pretensiones de indemnización eran fundadas ni se debatió ante el Tribunal de la Función Pública ni fue apreciada por éste en su auto, al haberse limitado a pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad.

³⁸ Véanse las sentencias de 16 de junio de 1994, SFEI y otros/Comisión, C-39/93 P, Rec. p. I-2681, apartado 38; de 10 de enero de 2002, Plant y otros/Comisión y South Wales Small Mines, C-480/99 P, Rec. p. I-265, apartado 57; de 15 de mayo de 2003, Pitsiorlas/Consejo y BCE, C-193/01 P, Rec. p. I-4837, apartado 32; de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo, C-229/05 P, Rec. p. I-439, apartados 91 y 123; de 17 de julio de 2008, Athinaiki Techniki/Comisión, C-521/06 P, Rec. p. I-5829, apartado 66, y de 9 de julio de 2009, 3F/Comisión, C-319/07 P, pendiente de publicación en la Recopilación, apartado 98).

³⁹ Sentencia de 25 de mayo de 2000, Ca' Pasta/Comisión, C-359/98 P, Rec. p. I-3977, apartados 32 a 36 y 39.

⁴⁰ Sentencias de 11 de enero de 2001, Gevaert/Comisión, C-389/98 P, Rec. p. I-65, apartados 27-30, 34, 35 y 52 a 58, y Martínez del Peral Cagigal/Comisión, C-459/98 P, Rec. p. I-135, apartados 29, 34 y 48 a 54).

La conclusión a la que llegó en este capítulo fue que el Tribunal de Primera Instancia se había separado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la hora de interpretar si el litigio se hallaba en un estado que le permitía pronunciarse sobre el fondo. Aún reconociendo que la redacción del artículo 13, apartado 1, del anexo del Estatuto, que regula las decisiones del Tribunal de Primera Instancia que acogen el recurso de casación, no es idéntica a la del artículo 61, párrafo primero, del Estatuto, que regula el mismo supuesto cuando la casación es ante el Tribunal de Justicia, éste consideró que el concepto de «litigio cuyo estado permite su resolución definitiva» debe recibir la misma interpretación con independencia de cual sea el órgano jurisdiccional que conozca del recurso.

Por tanto, al haber interpretado erróneamente dicho concepto, el Tribunal de Primera Instancia había infringido el artículo 13, apartado 1, del anexo del Estatuto estimando que en ese caso concreto, estaba en condiciones de pronunciarse sobre el fondo en lo que se refiere a las pretensiones relativas a la indemnización del daño moral alegado por el interesado.

El Tribunal de Justicia pasó, a continuación, a examinar si el Tribunal de Primera Instancia había vulnerado las exigencias que conlleva el derecho a un juicio justo, en especial la que se refiere al respeto del derecho de defensa el cual, según la jurisprudencia, ocupa un lugar destacado en la organización y el desarrollo de un juicio justo⁴¹ e incluye el principio de contradicción⁴². El principio de contradicción se aplica a cualquier procedimiento que pueda desembocar en una decisión de una institución comunitaria que afecte de manera sensible a los intereses de una persona⁴³.

Siempre según la jurisprudencia, el principio de contradicción implica por regla general el derecho de las partes procesales de obtener comunicación de las pruebas y alegaciones presentadas ante el juez y de discutir las⁴⁴ y no se opone sólo a que el juez comunitario base su decisión en hechos o en documentos de los que las partes, o una de ellas, no han podido tener conocimiento y sobre los cuales no han podido formular observaciones. Implica también, con carácter general, el derecho de las partes a conocer y a

⁴¹ Véanse las sentencias de 21 de septiembre de 2000, *Mediocurso/Comisión*, C-462/98 P, Rec. p. I-7183, apartado 36; de 8 de mayo de 2008, *Weiss und Partner*, C-14/07, Rec. p. I-3367, apartado 47, y de 2 de abril de 2009, *Gambazzi*, C-394/07, pendiente de publicación en la Recopilación, apartado 28.

⁴² Véanse, en particular, las sentencias de 10 de julio de 2008, *Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala*, C-413/06 P, Rec. p. I-4951, apartado 61, y de 2 de diciembre de 2009, *Comisión/Irlanda y otros*, C-89/08 P, pendiente de publicación en la Recopilación, apartado 50.

⁴³ Véase la sentencia de 10 de julio de 2001, *Ismeri Europa/Tribunal de Cuentas*, C-315/99 P, Rec. p. I-5281, apartado 28.

⁴⁴ Sentencia de 14 de febrero de 2008, *Varec*, C-450/06, Rec. p. I-581, apartado 47.

discutir los elementos examinados de oficio por el juez, sobre los cuales tiene intención de fundamentar su decisión⁴⁵.

El Tribunal de Justicia comprobó, en primer lugar, si, ante los órganos jurisdiccionales comunitarios, la EMEA había tenido la posibilidad de hacer valer su punto de vista relativo a la cuestión de si las pretensiones indemnizatorias del Sr. M. eran fundadas. A este respecto, observó que, ante el Tribunal de la Función Pública, el debate se limitó a la admisibilidad de la demanda y que, ante el Tribunal de Primera Instancia, la cuestión no se discutió ni en los escritos ni durante la vista. Por tanto, este último no sólo procedió a una sustitución de los motivos, sino que, al condenar a la EMEA a indemnizar al demandante, cambió el resultado del recurso, en perjuicio de la parte recurrida.

El Tribunal de Justicia comprobó, en segundo lugar, que, vista la ratio de las normas sobre la excepción de inadmisibilidad, no podía considerarse que la EMEA hubiera renunciado libremente a presentar alegaciones sobre las pretensiones indemnizatorias.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia apreció, a la vista del análisis efectuado por el Tribunal de Primera Instancia relativo al daño moral, que no cabía excluir que la decisión final resultara diferente si la EMEA hubiera podido defender su posición y que, por tanto, el respeto del principio de contradicción habría podido influir en el resultado de la sentencia de 6 de mayo de 2009.

Por último, el Tribunal de Justicia recordó que el juez comunitario no puede fundamentar su decisión en un motivo de derecho examinado de oficio, aunque sea de orden público, sin haber instado previamente a las partes a formular sus observaciones sobre ese motivo.

Concluyó, en consecuencia, que, al no permitir que la EMEA expresara eficazmente su opinión sobre el fundamento de las pretensiones indemnizatorias, el Tribunal de Primera Instancia había vulnerado el principio de contradicción derivado de los requisitos vinculados al derecho a un juicio justo.

Varias fueron las razones que llevaron al Tribunal de Justicia a declarar que la sentencia de 6 de mayo de 2009 vulnera la unidad y la coherencia del derecho comunitario.

La primera es que dicha sentencia es la primera en la que el Tribunal de Primera Instancia ha declarado fundado un recurso de casación contra un auto del Tribunal de la Función Pública que había estimado una excepción de inadmisibilidad sin examinar el fondo del asunto, pudiendo constituir un precedente para el futuro.

⁴⁵ Sentencia de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros, C-89/08 P, pendiente de publicación en la Recopilación, apartados 50, 52, 55 y 56.

La segunda es que el Tribunal de Primera Instancia se apartó de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en lo que respecta al concepto de litigio cuyo estado permite su resolución definitiva.

La tercera es que los errores en los que incurrió el órgano jurisdiccional de casación afectan a normas de procedimiento que no se limitan al ámbito del derecho de la función pública sino que se aplican con independencia de la materia.

La cuarta es que las normas que infringió el Tribunal de Primera Instancia ocupan un lugar relevante en el ordenamiento jurídico comunitario ya que el Estatuto del Tribunal de Justicia y su anexo forman parte del derecho primario.

Las consecuencias que esa declaración llevó aparejadas en ese caso fueron dobles. Por una parte, la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 6 de mayo de 2009, en la medida en que condenó a la EMEA a pagar una indemnización de 3000 euros y las costas del procedimiento ante el Tribunal de la Función Pública y ante el órgano jurisdiccional de casación. Por otra parte, la devolución del asunto al, ahora ya, Tribunal General de la Unión Europea, en lo que respecta a las pretensiones sobre la indemnización del daño moral supuestamente sufrido por el interesado, con el fin de permitir a la EMEA presentar sus alegaciones al respecto. En el apartado de las costas, el Tribunal de Justicia condenó a quienes intervinieron en el procedimiento de reexamen a pagar cada uno las suyas.

Merece la pena destacar que esta sentencia de reexamen, de la que no salen bien parados ni el Tribunal de la Función Pública ni el Tribunal de Primera Instancia, es la primera que se ha dictado en los cuatro años largos de funcionamiento del sistema. Sería de desear que la próxima tardara en dictarse, por lo menos, otro tanto. En todo caso, si bien ha quedado demostrado con creces que la existencia de la posibilidad de reexaminar por parte del Tribunal de Justicia es imprescindible para asegurar la unidad y la coherencia en la interpretación del derecho comunitario, la credibilidad en el futuro de los órganos jurisdiccionales de la Unión dependerá, en gran medida, de que el número de sentencias de reexamen sea muy reducido.

Crónica

Crónica comunitaria: La actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea

Beatriz Iñarritu
Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

Sumario: Introducción. —I. El estado de la integración. I.1. El Tratado de Lisboa: entrada en vigor en diciembre. I.2. La Presidencia Española de la UE: primer semestre 2010. I.3. Ampliación: avances en las negociaciones de Croacia y solicitudes de adhesión de Albania, Serbia e Islandia. —II. La actualidad institucional de la Unión Europea. II.1. Consejos europeos de la Presidencia Sueca. II.2. Nombramientos del Presidente del Consejo Europeo y Alta Representante de la Política Exterior. II.3. Renovación de la Comisión Europea. II.4. Parlamento Europeo: nuevo Presidente y designación de nuevos eurodiputados. II.5. Creación del servicio europeo de acción exterior (SEAE). —III. Cuestiones generales de la actualidad económica. III.1. Unión Monetaria Europea: mantenimiento de tipos de interés y retirada de inyecciones de liquidez. III.2. Ecofin: mantenimiento de medidas de apoyo a la Banca comunitaria. III.3. Ecofin: acuerdo sobre la supervisión del sistema financiero. III.4. Directiva sobre cortes en el acceso a Internet por descargas ilegales. III. 5. Competencia - ayudas de estado: denuncia sobre deducciones en el impuesto de sociedades español. III.6. Competencia - ayudas de estado: nueva sentencia sobre las vacaciones fiscales vascas.

Introducción

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha sido, sin duda, el acontecimiento clave de la UE en el segundo semestre de 2009. Tras ocho años de debate institucional, Europa lo recibió con una mezcla de alivio y desánimo. Alivio por haber ratificado por fin el Tratado y por la introducción de las importantes innovaciones en materia institucional previstas. Y desánimo por las numerosas dificultades que han debido superarse, porque la aprobación del Tratado parece haberse realizado sin el consentimiento explícito de los europeos, puesto que los Estados han renunciado a convocar consultas ciudadanas, y porque el resultado conseguido es un texto complejo, plagado de cautelas y concesiones que garantizan que no invade la soberanía

de los Estados. En el camino han quedado los objetivos de simplificación y transparencia que los promotores de la reforma prometieron en diciembre de 2001.

The coming into force of the Lisbon Treaty was, undoubtedly, the most important event happening in the EU during the second six months of 2009. After eight years of institutional debate, Europe received it with a mix of reject and dullness. Reject because of having finally fully ratified the Treaty and introducing the relevant changes in the institutional field as foreseen. And dullness because of the multiple obstacles that must have been overcome, because its ratification seems to have been fulfilled without the explicit consent of European people, as member States renounced to convoke referendums, and because the final result is a complex text, full of cautions and concessions to guarantee that it does not threaten national sovereignties. The objectives promised in December 2001 by the promoters of the reform, towards simplification and transparency, seem to have been forgotten.

I. El estado de la integración

I.1. Tratado de Lisboa: entrada en vigor en diciembre

La ratificación del Tratado de Lisboa se completó a lo largo del segundo semestre de 2009, haciendo posible su entrada en vigor el 1 de diciembre. Este mismo día, la capital portuguesa organizó una solemne ceremonia para celebrar el «estreno» del Tratado.

El encuentro contó con la asistencia de los máximos representantes de las instituciones comunitarias: el presidente de la Comisión, Jose Manuel Durao Barroso, el presidente de turno del Consejo de Ministros, el primer ministro sueco Fredrik Reinfeldt, y el presidente del Parlamento Europeo, Jerzy Buzek. Y también, iniciando su mandato como presidente estable del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy.

Los discursos protocolarios incidieron, inevitablemente, en el gran paso que los Veintisiete daban con la entrada en vigor del nuevo Tratado, calificándolo de un nuevo hito en la construcción europea, y de «comienzo de una nueva era».

Sin embargo, la sensación dominante en todas las capitales europeas fue el alivio por haber completado finalmente la reforma institucional que ya se comenzó a debatir en 2002 con la convocatoria de la Convención para la elaboración de la Constitución Europea. En el camino la UE ha sido testigo de tres rechazos en referéndum (Francia y Holanda en 2005, e Irlanda en 2008), y ha debido renunciar a su ambición política y simbólica de una

primera Carta Magna europea. Tampoco ha conseguido reducir el tamaño de la Comisión (seguirá contando con un comisario por Estado miembro) y el nuevo sistema de votación cualificada del Consejo de Ministros, más proporcional a la población de cada Estado, no entrará en vigor plenamente hasta 2017.

«No es la Constitución que esperábamos, pero contiene fundamentales innovaciones, y nos permite salir de ocho años de limbo», resumía uno de los vicepresidentes del Parlamento Europeo, el socialista italiano Gianni Pitella, la víspera de la entrada en vigor del Tratado. En todo caso, también es cierto que, según reconocen numerosos juristas europeos, el nuevo Tratado recoge finalmente hasta un 95% del contenido de la fallida Constitución.

La UE superaba un auténtico «maratón de obstáculos», tal como calificó Barroso la ratificación del Tratado, y se dotaba de un instrumento con el que pretende mejorar su eficacia en la toma de decisiones, aumentar la democracia interna y ganar peso en el mundo.

Los últimos países en dar su aprobación al Tratado en 2009 fueron Alemania, Irlanda, Polonia y República Checa.

ALEMANIA: RECURSO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El 10 de febrero, el Tribunal constitucional inició el análisis de la demanda presentada por un diputado del grupo democristiano del Parlamento federal contra el Tratado, justificada por el hecho de que si el Tratado de Lisboa entraba en vigor, Alemania dejaría de ser un país soberano, el Parlamento Federal se vería privado de su poder, y el propio Tribunal Constitucional germano se vería obligado a transferir gran parte de su competencia al Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

El 1 de julio, el Tribunal Constitucional dictaminó que el Tratado de Lisboa es compatible con la Ley Fundamental alemana aunque dejó paralizado el proceso de ratificación hasta que se aprobara, legalmente, el reforzamiento de las atribuciones decisorias de las dos Cámaras parlamentarias nacionales en las cuestiones europeas, para evitar que, en su caso, el Tratado de Lisboa menoscabe la soberanía nacional.

«Las herramientas de ratificación de la República Federal Alemana no pueden ser adoptadas mientras se carezca de suficiente base legal que garantice la participación parlamentaria», señalaba la sentencia.

De esta manera, los jueces obligaban al Parlamento germano a trabajar aceleradamente en la reforma de la ley complementaria que acompaña al Tratado de Lisboa y que regula la participación parlamentaria en el dictado de normas europeas. En el futuro, el gobierno alemán deberá consultar a la Asamblea Federal sobre cualquier nueva cesión de competencias a Bruse-

las. En septiembre, las dos Cámaras del Parlamento alemán, el *Bundestag* y el *Bundesrat*, aprobaron la reforma.

IRLANDA: NUEVO REFERÉNDUM SOBRE EL TRATADO DE LISBOA

Tras el rechazo al Tratado de Reforma de los Tratados constitutivos que resultó del referéndum celebrado el 12 de junio de 2008, los irlandeses volvieron a ser convocados a las urnas el 2 de octubre de 2009. El gobierno irlandés había reclamado garantías sobre el mantenimiento de su soberanía en materia fiscal, en su neutralidad militar y respecto al aborto. Según opiniones expertas en legislación europea, el protocolo no necesitará una nueva ratificación ya que las materias que contempla no son materia del Tratado. La exigencia de Dublín se debía a que «el ciudadano estaba confundido al respecto y necesitaba clarificaciones». El Consejo Europeo de junio acordó incluir estas cuestiones en un anexo legal del Tratado, que se incorporaría al ordenamiento jurídico comunitario con ocasión del próximo Tratado comunitario, que bien podría ser el Tratado de Adhesión de Croacia e Islandia.

En esta segunda consulta, el voto favorable superó todas las expectativas, ya que alcanzó el 67,1% en el conjunto del país, y la alta participación, del 58%, cinco puntos por encima de la registrada en 2008, legitimó especialmente la victoria del sí. El vuelco en el resultado fue interpretado por muchos analistas como el triunfo del voto del pragmatismo en la actual coyuntura de crisis. La Economía irlandesa está muy vinculada a la Unión Europea, y los irlandeses cedieron al temor de provocar una nueva crisis de credibilidad en la construcción europea de la que ellos mismos serían sus principales víctimas. No en vano, grandes multinacionales norteamericanas implantadas en la isla se habían sumado de manera activa a la campaña a favor del sí al Tratado, evidenciando así que un factor clave de su interés por Irlanda es su pertenencia a la UE y el acceso que Irlanda les permite al Mercado Único europeo.

El primer ministro irlandés, Brian Cowen, se mostró triunfal en su valoración del resultado y señaló que los irlandeses «habían hecho lo adecuado para nuestro futuro». «El futuro de Irlanda está en Europa, somos mejores si estamos juntos», señaló.

POLONIA: RATIFICACIÓN DEL PRESIDENTE

A pesar de que en Polonia, el Parlamento aprobó el Tratado en abril de 2008, el presidente del país, Lech Kaczynski, no quiso ratificarlo hasta conocer el resultado de la nueva votación irlandesa. El 10 de octubre cumplió finalmente con este último trámite.

REPÚBLICA CHECA: RECURSO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EXCEPCIÓN EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Tras la ratificación del Tratado de Lisboa en la República Checa (el 18 de febrero en la Cámara baja del Parlamento y el 6 de mayo en el Senado), el euroescéptico Jefe del Estado Václav Klaus declaró, como el presidente polaco, su intención de no firmar el Tratado hasta la celebración del segundo referéndum irlandés.

Sin embargo, y a pesar del apoyo recibido por Irlanda en octubre, el Tratado de Lisboa aún tuvo que superar nuevos obstáculos en la República Checa. El Tribunal Constitucional checo desestimó el 3 de noviembre el recurso presentado por un grupo de senadores conservadores antieuropeos sobre la eventual incompatibilidad del Tratado con la Carta Magna checa, como ya hizo en noviembre de 2008 ante un recurso similar planteado sobre ciertos aspectos del Tratado.

En paralelo a este procedimiento judicial, el presidente checo Klaus protagonizó su particular escenificación de resistencia al Tratado, con la exigencia a sus socios de una derogación de la aplicación en su país de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, a fin de evitar posibles reivindicaciones territoriales de las minorías alemanas expulsadas de la región checoslovaca de los Sudetes tras la segunda Guerra Mundial bajo la acusación de colaboración colectiva con el nazismo. El checo pedía una excepción como las conseguidas por Reino Unido en materia de Derecho laboral y por Polonia en materia de Derecho de familia y aborto.

Tras la aceptación de esta concesión y tras la decisión del Tribunal Constitucional, Klaus firmó el Tratado el mismo día de la sentencia, el 3 de noviembre. Zanjaba también la polémica iniciada por David Cameron, líder de los conservadores británicos, quien en octubre animó al euroescéptico checo a retrasar la firma del Tratado con el fin de organizar un referéndum en el Reino Unido si finalmente su partido llegara al poder en primavera de 2010 y el Tratado no hubiera sido ratificado por todos los Estados miembros.

I.2. La Presidencia española de la UE: primer semestre 2010

En 2010 España ha asumido la presidencia semestral de la Unión Europea. En esta recién estrenada responsabilidad, le corresponde al gobierno español supervisar la aplicación del Tratado de Lisboa, y también el liderazgo de las iniciativas comunitarias encaminadas a consolidar la todavía frágil recuperación económica y a combatir el desempleo. España recoge el testigo del gobierno sueco, que ha dejado una alta imagen de eficiencia y pragmatismo en su presidencia del segundo semestre de 2009.

En palabras del ministro de Exteriores, Miguel Angel Moratinos, esta cuarta presidencia española es una «presidencia de transición», entre el Tratado de Niza y el de Lisboa, que llega, además, en «un contexto económico difícil». Los nuevos líderes comunitarios, Herman van Rompuy y Catherine Ashton, restarán cierto protagonismo al gobierno español, ya que ni Rodríguez Zapatero presidirá los Consejos Europeos celebrados en el semestre ni Moratinos presidirá los Consejos de Ministros de Exteriores. En cualquier caso, el ministro español prometió «coordinación» y «complementariedad» con los nuevos dirigentes europeos.

Durante el primer semestre de 2010 la UE celebrará once cumbres internacionales: las dos multilaterales con América Latina y Caribe y la de «la Unión por el Mediterráneo», y las bilaterales con Estados Unidos, Rusia, Canadá, Chile, Egipto, Japón, Marruecos, México y Pakistán.

También es previsible la celebración de tres Consejos Europeos: una primera cumbre a principios de febrero para analizar la nueva Estrategia de Crecimiento con el horizonte de 2020, una segunda cumbre económica en primavera para aprobar definitivamente la Estrategia de Crecimiento, y el Consejo ordinario de junio, que deberá poner fin a la presidencia española.

Los cuatro grandes objetivos marcados por el gobierno de Zapatero son el desarrollo de una nueva política económica común con la que superar la recesión económica y volver a la senda del crecimiento, reforzar la presencia y la influencia de la UE en la escena internacional, impulsar la ciudadanía europea con nuevos y más sólidos derechos y, por último, conseguir la plena y eficaz aplicación del Tratado de Lisboa.

I.3. Ampliación: avances en las negociaciones de Croacia y solicitudes de adhesión de Albania, Serbia e Islandia

CROACIA: DESBLOQUEO DE LAS NEGOCIACIONES

El 11 de septiembre Croacia alcanzó un acuerdo con Eslovenia para desbloquear el conflicto bilateral sobre la titularidad de las aguas territoriales en el Adriático norte, debido al cual sus negociaciones de adhesión se encontraban bloqueadas desde diciembre de 2008. Eslovenia levantó así el veto que, por dicha disputa territorial, había planteado sobre la adhesión de Croacia.

Desde que se independizaran de la ex Yugoslavia en 1991, ambos países mantienen, en efecto, un litigio sobre la delimitación fronteriza marítima de la bahía de Pirán, y que se deriva del hecho de que no existían tales líneas fronterizas cuando eran repúblicas federadas. El asunto cobró tal dimensión que, en 2008, Eslovenia bloqueó las negociaciones.

El comisario de Ampliación, Olli Rehn, planteó el pasado abril a los dos países el establecimiento de un tribunal arbitral, al que Zagreb y Liubliana someterían sus reivindicaciones, aunque con ciertas condiciones, como el reconocimiento previo del derecho de Eslovenia a un acceso pleno al Adriático.

Según el acuerdo alcanzado en septiembre, la delimitación fronteriza será tratada al margen de las negociaciones de Adhesión de Croacia a la UE y se resolverá mediante un arbitraje o ante un Tribunal internacional. Tras el acuerdo, la Comisión afirmó en su informe anual de Ampliación, publicado en octubre, que Croacia podría cerrar las negociaciones de su Adhesión en 2010. Bruselas alerta, en todo caso, de que Zagreb deberá mejorar la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, consolidar su sistema judicial e impulsar su cooperación con el Tribunal de crímenes de guerra para la ex Yugoslavia.

ISLANDIA: SOLICITUD DE ADHESIÓN

El 16 de julio, el Parlamento islandés autorizó al gobierno del país a iniciar los trámites para solicitar oficialmente la Adhesión a la Unión y, en apenas una semana, el 23 de julio, Reikiavik la formalizó a través de un escrito presentado a la presidencia sueca.

Islandia es miembro de la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA en su denominación inglesa), y desde hace 15 años es miembro del Espacio Económico Europeo (EEE). Esta circunstancia significa que una parte sustancial de su normativa, relativa al Mercado Único, Competencia y Comercio, está armonizada y adaptada a la legislación comunitaria, lo que sin duda facilitará el proceso integrador. Además, Islandia está integrada en el Espacio Schengen desde 1996.

Con motivo de la solicitud de integración en la UE, el ministro de exteriores islandés, Össur Skarphedinsson, recordó que, en efecto, Islandia cumple plenamente los requisitos de 22 de los 35 capítulos en los que se estructuran las negociaciones de Adhesión de nuevos Estados a la Unión, y que está en vigor el 75% del acervo legislativo comunitario. Sin embargo, los analistas no auguran unas negociaciones fáciles, destacando en particular el capítulo de la pesca, ya que la actual gestión de los recursos pesqueros en este país es incompatible con la Política Pesquera Común.

También de manera inmediata, el 27 de julio, los Ministros de Exteriores de los Veintisiete dieron un nuevo paso para la candidatura islandesa, solicitando a la Comisión el preceptivo informe de valoración sobre las condiciones de Islandia como país candidato. Este informe deberá ser la base sobre la que los Veintisiete decidan si admiten o no la solicitud. Un pronunciamiento favorable de los Estados miembros daría paso al inicio de las negociaciones del Tratado de Adhesión.

BALCANES: ALBANIA Y SERBIA: SOLICITUD DE ADHESIÓN

Dos países de los Balcanes occidentales presentaron su solicitud de ingreso en la UE en 2009: Albania y Serbia.

Albania lo hizo el 28 de abril, pero no fue hasta el pasado 16 de noviembre que los Ministros de Exteriores de la UE desbloquearon la solicitud, requiriendo entonces el pronunciamiento de la Comisión. El Consejo de UE decidió retrasar el análisis de la solicitud albanesa hasta la conclusión del proceso electoral que se celebró en junio en este país y, después, decidió esperar la verificación de los resultados y la clarificación de las acusaciones recíprocas de fraude entre el gobierno conservador y la oposición socialista.

Serbia presentó su solicitud de Adhesión el 22 de diciembre, en un acto considerado como de alta carga simbólica para toda la región balcánica, ya que confirma la evolución hacia la estabilidad de la principal potencia de la zona. El presidente serbio Boris Tadic expresó, con ánimo jubiloso, su deseo de que el país se convirtiera en Estado miembro de la UE en 2014 y, aunque reconoció que no sería fácil, recordó el camino recorrido en los últimos diez años, desde la finalización de la guerra y el aislamiento, y el hecho de que «durante estos diez años nuestro principal objetivo ha sido integrar a Serbia en la Unión Europea».

II. La actualidad institucional de la Unión Europea

II.1. *Consejos Europeos de la Presidencia sueca*

Durante el segundo semestre de 2009, la presidencia sueca de la Unión convocó cuatro Consejos Europeos en su composición de Jefes de Estado y de Gobierno de los Veintisiete.

En una primera reunión informal celebrada el 17 de septiembre, los Veintisiete líderes europeos definieron la posición de la UE para la cumbre del G-20 que tendría lugar en Pittsburgh los días 24 y 25 de ese mismo mes. Los Veintisiete abordaron un debate interno sobre la reforma de los mercados financieros internacionales y sobre la remuneración de los altos directivos de las entidades bancarias. Respecto a la primera cuestión, la UE decidió proponer al G-20 la puesta en marcha de un sistema coordinado de supervisión macroeconómica, basado en la cooperación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB en sus siglas en inglés) y los supervisores nacionales.

Y respecto a la segunda cuestión, los líderes europeos acordaron defender la variabilidad en la remuneración de los directivos bancarios, pero

con una propuesta normativa que limite dichos incentivos, de manera que se asocien a los resultados de la entidad y se evite así la asunción de riesgos excesivos. La UE acordó proponer la posibilidad de imponer sanciones a aquellas entidades que incumplan dicha normativa y paguen compensaciones excesivas a sus ejecutivos.

Asimismo, en el debate se trató la estrategia que presentaría la UE en materia de lucha contra el cambio climático en la cumbre mundial de Copenhague que se celebraría en diciembre. Los Veintisiete analizaron la cuantía de las ayudas que los países desarrollados deberán conceder a los países emergentes para apoyarles a reducir las emisiones de CO₂. Según las estimaciones planteadas por la Comisión Europea, esta ayuda podría ascender a 100.000 millones de euros anuales, y la UE podría tener que aportar en torno al 15%.

Los dirigentes europeos también hicieron balance de las medidas tomadas para abordar la crisis financiera y de la situación económica mundial. Las masivas ayudas estatales al sector financiero están generando fuertes crecimientos en el déficit público de muchos Estados, por lo que, en su Declaración final, los Veintisiete aseguraron que la UE seguirá desarrollando estrategias que permitan el retorno a unas finanzas públicas saneadas, puesto que una Economía sostenible es imprescindible para mantener el empleo.

Por su parte, la segunda cumbre celebrada el 29 y 30 de octubre estuvo marcada por el resultado del referéndum irlandés sobre el Tratado de Lisboa y por las negociaciones con el presidente checo para incluir su petición de derogación de la Carta de los Derechos Fundamentales para su país y conseguir, así, su compromiso de firmar el Tratado.

El Consejo Europeo celebrado el 19 de noviembre resolvió el nombramiento de los nuevos líderes comunitarios. Herman Van Rompuy fue designado para ocupar la primera presidencia estable del Consejo Europeo, y Catherine Ashton para convertirse en la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

La presidencia sueca convocó finalmente un Consejo ordinario el 10 y 11 de diciembre, con el que finalizaba su responsabilidad al frente de la Unión. Se trataba de la primera cumbre tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y sin duda Van Rompuy fue protagonista destacado.

En un discurso ante los Veintisiete Jefes de Estado y de Gobierno, el belga explicó que el tema más relevante de su mandato sería la Economía y anunció su intención de convocarles a una reunión informal a comienzos de febrero de 2010 para preparar la nueva Estrategia de reformas de la Economía comunitaria. Destacó que el Consejo Europeo debe transmitir «mensajes visibles» a la ciudadanía europea, y no sólo en el terreno económico sino también respecto a otros retos a los que se enfrenta la UE, como su de-

pendencia energética o su posicionamiento ante algunos conflictos internacionales.

A juicio de muchos analistas, su discurso reveló una gran dosis de pragmatismo. Anunció una drástica reducción de los asistentes a los Consejos Europeos (los líderes de los Veintisiete, el presidente de la Comisión, la Alta Representante Catherine Ashton y él mismo como presidente del Consejo, quedando excluidos los ministros de Exteriores) y subrayó su voluntad de elevar el debate político de las cumbres, buscando el consenso y la cohesión de los Veintisiete, y el avance del proyecto europeo.

II.2. *Nombramientos de Presidente del Consejo Europeo y Alta Representante de la Política Exterior*

Los Veintisiete acordaron, en el Consejo Europeo celebrado en noviembre, la elección de los dos nuevos líderes comunitarios que habrán de dirigir el Consejo Europeo y la Acción Exterior de la Unión, respectivamente.

Herman Van Rompuy, quien entonces era primer ministro cristiano-demócrata de Bélgica, venía precedido por una imagen de político conciliador y eficaz en la complicada gestión de su país.

Ya en su discurso de aceptación del nombramiento, Van Rompuy definió su propio perfil como el de «un hombre de diálogo, unidad y acción», y señaló que, en su opinión, «cada país debe salir vencedor de las negociaciones puesto que una negociación con vencidos es siempre una mala negociación». En este sentido destacó que, en su nueva responsabilidad que ha debido asumir plenamente el 1 de enero de 2010, «escucharía a todos» y «velaría porque las deliberaciones dieran resultados para todos».

En su primer día de trabajo, el 4 de enero, Van Rompuy anunció las fechas de los Consejos Europeos que deberán celebrarse en el primer semestre. La primera cumbre tendrá lugar el 11 de febrero y deberá dedicarse al debate sobre la nueva estrategia económica de la UE para el período 2010-2020, ya que, según declaró, «necesitamos más crecimiento económico para financiar nuestro modelo social sobre bases sólidas y para preservar el modo de vida europeo». En el segundo Consejo, que se celebrará previsiblemente, los días 25 y 26 de marzo, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobarán formalmente este plan económico. Por último, anunció que el tercer Consejo Europeo del primer semestre tendrá lugar los días 17 y 18 de junio.

Por su parte, Catherine Ashton, comisaria británica de Comercio, fue designada Alta Representante de la Política Exterior de la UE. Los medios de comunicación destacaron de ella su reputación de negociadora competente y de firme trabajadora «entre bambalinas», ya que ha protagonizado

una activa vida política en las últimas tres décadas en puestos intermedios y discretos del gobierno de Tony Blair en ámbitos de Educación, Asuntos Constitucionales y Justicia. Y, posteriormente, el actual primer ministro Gordon Brown la nombró líder de la Cámara de los Lores, desempeñando allí un papel clave en la tramitación del Tratado de Lisboa.

Su nombramiento fue una sorpresa, ya que no figuraba entre los candidatos con mayores probabilidades. Sin embargo, su candidatura tomó fuerza tras descartarse la candidatura de Tony Blair para la presidencia del Consejo Europeo. El Reino Unido reclamó entonces el puesto de Alto Representante de la Política Exterior, y dado el necesario equilibrio ideológico entre ambos puestos, presentó la candidatura de la laborista Ashton, quien, según muchos analistas, también se benefició del hecho de ser mujer.

Muchos medios y expertos no ocultaron su decepción por el «bajo perfil» de Van Rompuy y Ashton. Se lamentaron de que ninguno de los dos son figuras «de talla internacional» que doten a la UE de una imagen reconocible en el mundo. La inexperiencia de Ashton en asuntos diplomáticos, y el hecho de que sea una política desconocida, incluso para la mayoría de los británicos, llevaron a cuestionar especialmente su capacidad para desempeñar las altas y complejas tareas encomendadas.

Muchos analistas señalaron también que, quizás, el perfil «gris» y desconocido de ambos habría sido, finalmente, un factor que valoraron los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veintisiete en su designación, puesto que los líderes europeos no hubieran querido personalidades en las instituciones comunitarias que les hicieran sombra. La discreción y la falta de protagonismo restarían proyección internacional y liderazgo a la UE, pero también es cierto que podrían ser más eficaces en la consecución de consensos.

II.3. *Renovaciones de la Comisión Europea*

En una sesión del pleno del Parlamento Europeo celebrada el 16 de septiembre, Jose Manuel Durao Barroso consiguió el apoyo de 382 de los 718 votos emitidos. Con este resultado, la ratificación de Barroso superó tanto la exigencia prevista en el Tratado de Niza (mayoría simple de votos, mitad más uno de los 718) como la mayoría absoluta prevista en el Tratado de Lisboa (mayoría de miembros, mitad más uno de los 736 eurodiputados, 369 votos).

La renovación de Barroso en la presidencia de la Comisión fue posible gracias a los apoyos que recibió de la gran mayoría de los eurodiputados de su grupo político, el conservador Partido Popular Europeo, y también de de los diputados del grupo Liberal y del grupo de euroescépticos conservadores británicos, checos y polacos. Barroso también obtuvo el apoyo de una

treintena de socialistas, la mayoría españoles y portugueses, que se desmarcaron de la posición oficial de abstención del grupo.

En todo caso, el mandato de la Comisión finalizaba el 31 de octubre, pero la indefinición sobre la entrada en vigor del Tratado de Lisboa llevó al retraso de su renovación. Hasta que ésta se produzca, el actual ejecutivo comunitario actúa en funciones, gestionando tan sólo «asuntos corrientes», con limitaciones importantes en el desarrollo de iniciativas legislativas.

Siguiendo el proceso establecido para el nombramiento de la nueva Comisión, el 27 de noviembre José Manuel Barroso, Presidente electo de la institución, anunció el reparto de carteras tras celebrar minuciosas consultas con todos los candidatos, a fin de asignar las tareas adecuadas a las personas adecuadas.

El Presidente señaló su intención de ejecutar con este nuevo equipo el programa de cambio que definió en septiembre, tras su designación.

Según Barroso, «sobre la base de los nombramientos efectuados por los Estados miembros, he querido designar un Colegio de Comisarios que pueda generar nuevas ideas y un nuevo impulso para los principales retos a los que nos enfrentamos hoy día en Europa». Dijo confiar en que «este Colegio de Comisarios sea decisivo para favorecer la recuperación de Europa y una Economía social de mercado sostenible que esté al servicio de los ciudadanos». Destacó también la constitución de una Comisión fuerte que pueda desempeñar el papel reforzado de Europa también a escala mundial, según lo establecido por el Tratado de Lisboa.

Recalcó cinco retos clave a los que se enfrenta Europa:

- Reactivar el crecimiento económico actual y garantizar la sostenibilidad a largo plazo y la competitividad de cara al futuro
- Combatir el desempleo y reforzar la cohesión social
- Conseguir que el reto de una Europa sostenible aporte una ventaja competitiva
- Garantizar la seguridad de los europeos
- Reforzar la ciudadanía y la participación de la Unión Europea.

Catorce comisarios, incluido el Presidente, son miembros de la Comisión saliente. El nuevo Colegio de Comisarios contará con nueve mujeres y siete Vicepresidentes, incluida Catherine Ashton, que será al mismo tiempo la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

En su mayoría proceden del Partido Popular Europeo (13 contando a Barroso). Le sigue el grupo Liberal que suma 8 comisarios y el Partido Socialista con 6.

El Presidente Barroso anunció la creación de nuevas carteras: Acción por el Clima; Asuntos de Interior; Justicia, Derechos Fundamentales y Ciu-

dadanía. Y la remodelación de otras: Educación, Cultura, Multilingüismo y Juventud; Salud y Política de Consumidores; Industria y Espíritu Emprendedor; Investigación, Innovación y Ciencia; Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis.

Responsabilidades de los Comisarios designados

- Joaquín ALMUNIA: Competencia. Vicepresidente de la Comisión.
- László ANDOR: Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.
- Catherine ASHTON: Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión.
- Michel BARNIER: Mercado Interior y Servicios.
- Dacian CIOLOȘ: Agricultura y Desarrollo Rural.
- John DALLI: Salud y Política de Consumidores.
- Maria DAMANAKI: Asuntos Marítimos y Pesca.
- Karel DE GUCHT: Comercio.
- Štefan FÜLE: Ampliación y Política de Vecindad.(*)
- Johannes HAHN: Política Regional.
- Connie HEDEGAARD: Acción por el Clima.
- Máire GEOGHEGAN-QUINN: Investigación, Innovación y Ciencia.
- Rumiana JELEVA: Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis. (*)
- Siim KALLAS: Transportes. Vicepresidente de la Comisión.
- Neelie KROES: Agenda Digital. Vicepresidenta de la Comisión.
- Janusz LEWANDOWSKI: Presupuesto y Programación Financiera.
- Cecilia MALMSTRÖM: Asuntos de Interior.
- Günther OETTINGER: Energía.
- Andris PIEBALGS: Desarrollo.(*)
- Janez POTOČNIK: Medio Ambiente.
- Viviane REDING: Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía. Vicepresidenta de la Comisión.
- Olli REHN: Asuntos Económicos y Monetarios.
- Maroš ŠEFCOVIČ: Relaciones Interinstitucionales y Administración. Vicepresidente de la Comisión.
- Algirdas ŠEMETA: Fiscalidad y Unión Aduanera, Auditoría y Lucha contra el Fraude.
- Antonio TAJANI: Industria y Espíritu Emprendedor. Vicepresidente de la Comisión.
- Androulla VASSILIOU: Educación, Cultura, Multilingüismo y Juventud.

(*) en estrecha cooperación con la Alta Representante/Vicepresidenta.

La baronesa Ashton será la Vicepresidenta Primera. No obstante, dadas sus funciones específicas, particularmente en el Consejo, la sustitución del Presidente durante su ausencia correrá a cargo de los otros Vicepresidentes, con arreglo al orden de precedencia definido por el Presidente: Viviane Reding, Joaquín Almunia, Siim Kallas, Neelie Kroes, Antonio Tajani, Maroš Šefčovič.

Los candidatos designados deberán comparecer individualmente ante las comisiones parlamentarias del 11 al 19 de enero, y la votación parlamentaria de ratificación podría tener lugar el 26 de enero. Tras esta investidura parlamentaria, el Consejo Europeo debería proceder al nombramiento oficial de la Comisión.

Tras dicho nombramiento, tendrá por delante un mandato que se prolongará hasta el 31 de octubre de 2014, cinco años después de la fecha inicialmente prevista para su designación.

II.4. *Parlamento Europeo: nuevo presidente y designación de 18 nuevos eurodiputados*

En la sesión constitutiva del Parlamento Europeo, que tuvo lugar en julio en Estrasburgo, Jerzy Buzek fue elegido nuevo Presidente del Parlamento Europeo con el apoyo de 555 de los 644 votos emitidos.

Nacido en Smitowice (Polonia), Buzek fue Primer Ministro de Polonia entre 1997 y 2001, participó en las negociaciones de adhesión del país a la Unión Europea. Es eurodiputado del Partido Popular Europeo desde 2004. El nuevo Presidente describió su elección como «un tributo a esos millones de personas que lucharon por la democracia», recordando a los diez Estados de Europa central y oriental que se incorporaron a la Unión Europea en 2004. En efecto, Buzek es el primer europeo del Este al frente de la Eurocámara y que ocupa un cargo relevante en la Unión.

En Polonia recibieron el nombramiento con gran satisfacción. El primer ministro, Donald Tusk, aplaudió la elección. «Es el final de una división entre los nuevos y los antiguos miembros de la UE de la que nunca se habla pero que existe. Estoy muy contento porque hayan elegido a un polaco. Esta victoria es un símbolo de la integración real entre la nueva y la vieja Europa».

En su primer discurso como presidente de la Eurocámara, Buzek calificó su nombramiento como «un enorme reto y un gran honor», y recordó la importancia de conocer las necesidades de los ciudadanos para llevar a cabo su labor. Aseguró que una de sus prioridades será recuperar la confianza de los ciudadanos europeos.

Por otra parte, el Consejo Europeo celebrado en diciembre aprobó el inicio del proceso de una primera reforma del Tratado de Lisboa, encami-

nado a elaborar un protocolo que permita la incorporación de dieciocho nuevos diputados a la Asamblea Europea.

Según el Tratado de Lisboa, el número de eurodiputados llegará a 751, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro y un máximo de noventa y seis escaños. Esta disposición obligará a la retirada de tres eurodiputados alemanes ya que su actual representación es de 99 parlamentarios. En conjunto, a los 736 escaños actuales se restarán los 3 germanos y se sumarán 18 procedentes de 12 Estados miembros para alcanzar los 751 eurodiputados.

Distribución de Escaños en el Parlamento Europeo

Estado miembro	2009 Niza	2010 Lisboa	Estado miembro	2009 Niza	2010 Lisboa
 Alemania	99	96	 Suecia	18	20
 Francia	72	74	 Austria	17	19
 Italia	72	73	 Bulgaria	17	18
 R. Unido	72	73	 Finlandia	13	13
 España	50	54	 Dinamarca	13	13
 Polonia	50	51	 Eslovaquia	13	13
 Rumania	33	33	 Irlanda	12	12
 P. Bajos	25	26	 Lituania	12	12
 Bélgica	22	22	 Letonia	8	9
 R. Checa	22	22	 Eslovenia	7	8
 Grecia	22	22	 Chipre	6	6
 Hungría	22	22	 Estonia	6	6
 Portugal	22	22	 Luxemburgo	6	6
			 Malta	5	6
TOTAL UE				736	751

A partir de la decisión del Consejo, los Estados miembros y el propio Parlamento Europeo deberán debatir sobre el procedimiento a seguir en la redacción del protocolo y, en particular, si se seguirá un método simplificado o si se convocará una Convención intergubernamental que elabore la enmienda del Tratado de Lisboa. Una vez que se acuerde el texto del protocolo, previsiblemente durante la presidencia española del primer semestre

de 2010, éste deberá ser ratificado por todos los Estados, trámite que podría prolongarse durante más de un año, según apuntaron fuentes parlamentarias.

Como solución provisional, el propio Parlamento ya había acordado en noviembre conceder a estos nuevos diputados el estatus de «observadores», lo que significa que, de forma transitoria, podrán ejercer su función parlamentaria sin derecho a voto.

España es el país más beneficiado por el cambio, ya que ganará cuatro eurodiputados: dos representantes del Partido Socialista, dos del Partido Popular y uno de Convergencia i Unió. Ya en las elecciones celebradas en junio de 2009, la autoridad electoral española previó que su designación correspondería a los cuatro primeros candidatos que se situaran tras los cincuenta eurodiputados elegidos entonces. Sin embargo, países como Reino Unido, Francia o Italia, no determinaron entonces el sistema de designación de estos nuevos diputados, y la decisión es, ahora, más compleja porque incluso, en algunos casos, sus procedimientos electorales se basan en circunscripciones territoriales y no únicas. La intención de Francia de enviar a Estrasburgo a diputados nacionales fue rechazada por el propio Parlamento Europeo, en la medida en que todos los eurodiputados deben ser elegidos por sufragio universal directo.

II.5. *Creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)*

Los Ministros de Asuntos Exteriores de los Veintisiete acordaron el 26 de octubre la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, SEAE, que deberá convertirse en el futuro servicio diplomático de la Unión.

Es previsible que finalmente llegue a contar con 7.000 funcionarios, procedentes de la Comisión, la Secretaría General del Consejo y de los Estados miembros, y que las más de 130 Delegaciones de la Comisión en terceros países se conviertan en Delegaciones de la Unión Europea. Quizás en diez o quince años, estas representaciones podrían asumir servicios consulares comunitarios.

El SEAE, que será un organismo independiente de la Comisión y del Consejo, disfrutará de plena autonomía para gestionar su personal y su presupuesto (50.000 millones de euros hasta 2013). Su máxima responsable será la Alta Representante de Política Exterior, Catherine Ashton, quien deberá presentar a los Veintisiete un plan detallado de funcionamiento del Servicio para su eventual aprobación en el mes de abril.

De hecho, la estructura organizativa y la concreción de competencias del nuevo Servicio son objeto de negociación entre los Estados miembros. Determinados países, como Reino Unido y algunos nórdicos, defienden un Servicio de mínimos, que se limite a actividades diplomáticas estrictas,

mientras que otros países, como Alemania, España e Italia, prefieren que el Servicio asuma labores consulares y actividades de comercio y desarrollo.

El SEAE, que es considerada una de las mayores innovaciones del Tratado de Lisboa, potenciará la imagen y el peso exterior de la Unión. Será la «primera red diplomática mundial», no sólo por el número de efectivos con que contará sino también por su cualificación: diplomáticos británicos en países de su antiguo imperio, diplomáticos franceses en el norte de África y Oriente Medio, diplomáticos españoles en América Latina y diplomáticos alemanes en Europa del Este.

III. Cuestiones generales de la actualidad económica

III.1. *Unión Monetaria Europea: mantenimiento de tipos de interés y retirada de inyecciones de liquidez*

El BCE decidió en diciembre mantener el tipo de interés básico en el 1%, tal como quedó fijado en mayo y anunció, también, su intención de finalizar, de forma paulatina, algunas de las medidas extraordinarias de apoyo a la banca europea.

En concreto, el presidente de la entidad monetaria confirmó que la subasta de liquidez a doce meses prevista para el 16 de diciembre sería la tercera y última de este tipo, y que las operaciones a seis meses finalizarían el 31 de marzo de 2010. El anuncio de cancelación de esta línea extraordinaria de crédito fue interpretado como una señal de que el BCE confía ya de manera inequívoca en la recuperación económica. «Vamos a seguir apoyando al sector financiero, pero la banca debe empezar a hacer su trabajo», advirtió Trichet en la rueda de prensa que siguió a la reunión del Consejo de Gobierno de la entidad.

El Banco mantiene así la alerta sobre el peligro de que un exceso de liquidez en el sistema provoque un repunte de la inflación. No se pronunció sobre el programa de compra de bonos garantizados al sistema bancario (garantizados por deuda hipotecaria o por créditos a instituciones públicas) que fue anunciado en mayo, por lo que, previsiblemente seguirá inalterado hasta junio de 2010.

III.2. *Ecofin: mantenimiento de medidas de apoyo a la Banca Comunitaria*

Los ministros de Economía y Finanzas decidieron, en noviembre, no apoyar la propuesta de la Comisión de poner fecha a la retirada de ayudas a los bancos, por considerar que la situación del sector financiero seguía

siendo de «mucha fragilidad». Los Veintisiete alertaron de que una decisión prematura de finalización de los planes de garantías, recapitalización y gestión de activos tóxicos de los bancos comunitarios podría «debilitar y desestabilizar» el sector financiero.

Y ello a pesar de que también señalaron la necesidad de «empezar a diseñar la estrategia de salida», puesto que mantener los planes de ayudas más tiempo del necesario incrementaría el riesgo de distorsiones de competencia y «permitiría la supervivencia de bancos que no serían rentables sin ayudas públicas». Para determinar el momento oportuno de esta retirada de fondos públicos, el Ecofin considera que habrá que valorar factores como la consolidación de la recuperación económica, la fortaleza de los balances bancarios y el funcionamiento de los canales de crédito.

Hasta noviembre, los Estados miembros habían apoyado a sus sectores financieros con medidas que suponen alrededor del 13% de PIB, aunque si se suman los fondos aprobados y no utilizados, el porcentaje se situaría en el 31%.

III.3. *Ecofin: acuerdo sobre la supervisión del sistema financiero*

El proyecto de crear un sistema comunitario de supervisión de los mercados financieros avanzó en el segundo semestre de 2009, con la conclusión de sendos acuerdos de los Veintisiete ministros de Economía y Finanzas, Ecofin, sobre los dos mecanismos propuestos por la Comisión Europea:

- El 20 de octubre, los ministros acordaron la creación del «Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos», que deberá desarrollar labores de vigilancia macroeconómica para detectar y alertar sobre nuevas amenazas para la estabilidad financiera en la UE.

Entre los riesgos que examinará el nuevo órgano destacan la solidez de la situación de los bancos, la aparición de burbujas o el buen funcionamiento de las infraestructuras de los mercados. Una vez identificados los riesgos, el Consejo dirigirá recomendaciones al país o grupo de países afectados.

- Y el 2 de diciembre también alcanzaron un compromiso político sobre la creación de las tres autoridades que ejercerán el control sobre cada uno de los sectores financieros, banca, seguros y mercados bursátiles, y que formarán el «Sistema Europeo de Supervisores Financieros».

Se trata de un acuerdo político para poner en marcha en 2010 las tres nuevas Autoridades Europeas de Supervisión, que tendrán poderes de mediación y actuación cuando existan discrepancias entre los reguladores nacionales de los Estados en los que operen entida-

des transfronterizas, y que también podrán intervenir en situaciones de «urgencia» financiera. Las tres nuevas autoridades se encargarán además de elaborar normas técnicas comunes para las entidades financieras y supervisarán a las agencias de calificación de riesgos.

Londres había bloqueado la iniciativa porque se resistía a ceder poderes a las autoridades europeas, sobre todo en los casos en los que hubiera que utilizar fondos públicos para rescatar entidades financieras. Finalmente, retiró sus reservas tras obtener una cláusula de salvaguarda que le permitirá apelar, ante el Ecofin, cualquier decisión de las autoridades comunitarias que tenga impacto presupuestario. La última palabra la tendrán, por tanto, los ministros de Economía de la UE:

- Si se trata de decisiones «de conciliación», el Estado dispondrá de un recurso. Bastará con que el Ecofin no pueda aprobarla por mayoría de votos emitidos para que la decisión sea anulada.
- Si se trata, en cambio, de decisiones «de urgencia», el Estado destinatario podrá recurrir hasta dos veces ante el Consejo de ministros si, en efecto, considera que la decisión invade sus competencias presupuestarias. El Ecofin podrá revocarla por mayoría simple.

El Consejo Europeo celebrado en diciembre aprobó ambos acuerdos. Sin embargo, queda pendiente su aprobación por parte del Parlamento Europeo. Si esta ratificación se produjera con celeridad, el nuevo sistema podría ser operativo en el transcurso de 2010.

III.4. *Directiva sobre cortes en el acceso a Internet por descargas ilegales*

En noviembre, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo de conciliación sobre el último capítulo pendiente de la reforma legal sobre las Telecomunicaciones, el relativo a las descargas ilegales de música y vídeos de Internet.

Según el texto finalmente consensuado, el acceso a la Red podrá ser restringido «de acuerdo con la legislación que decida libremente cada Estado, según procedimientos apropiados, proporcionados y necesarios en una sociedad democrática». No aclara, sin embargo, si la naturaleza de estos procedimientos previos, «justos e imparciales», debe ser administrativa o judicial, con lo que se interpreta que el corte de las conexiones a Internet por descargas ilegales podría realizarse sin necesidad de una orden judicial previa.

La nueva Directiva sí incluye el derecho de los internautas a una «revisión judicial efectiva y oportuna», en el marco del respeto de los principios de presunción de inocencia y de privacidad.

El acuerdo significó un claro respaldo a las normativas en vigor en Francia y Reino Unido, que prevén restricciones en las conexiones mediante un sistema de avisos, en casos de descargas masivas de archivos protegidos por derechos de autor (música y películas, fundamentalmente). En España, la legislación vigente exige autorización judicial, aunque el gobierno estudia, desde hace tiempo, su modificación.

La Directiva, que forma parte de una amplia reforma legislativa, compuesta por dos Directivas y un Reglamento denominada «Paquete de Telecomunicaciones», fue finalmente aprobada por el Parlamento y por el Consejo de Ministros el 25 de noviembre, previendo un período de 18 meses, hasta mediados de 2011, para que los Estados la incorporen a sus legislaciones nacionales. Según fuentes de la Comisión Europea, gracias a esta reforma, 500 millones de ciudadanos podrán beneficiarse de la mayor competencia en el sector de las Telecomunicaciones, disfrutando de más posibilidades de elección, de conexiones rápidas de banda ancha a Internet en toda Europa y de una protección reforzada de su derecho a la intimidad en sus comunicaciones.

III.5. *Competencia - ayudas de estado: denuncia sobre deducciones en el impuesto de sociedades español*

La Comisión Europea decidió el pasado 28 de octubre exigir a España la supresión de una deducción prevista en el Impuesto de Sociedades que, desde 2002, favorece la compra de empresas extranjeras por parte de compañías españolas. Se trata de una disposición que permite a las empresas establecidas en España aplicar una deducción en el Impuesto, durante 20 años, sobre el importe del Fondo de Comercio en la adquisición de empresas extranjeras (diferencia entre el precio pagado por la participación y su valor contable) cuando la compra supere el 5% de la empresa adquirida.

La medida pasó inadvertida hasta que se produjeron las expansiones internacionales de grandes compañías como Telefónica, Iberdrola o el Banco Santander. En 2007, Bruselas inició una investigación y ha llegado a la conclusión de que el régimen fiscal español «falsea la competencia en el Mercado Único, ya que otorga una ventaja selectiva injustificada a las empresas españolas».

La comisaria de Competencia, Neelie Kroes, precisó que «para preservar unas condiciones competitivas equitativas en el Mercado Único, España debe poner fin a esta medida y recuperar la ayuda ilegal concedida desde diciembre de 2007». De hecho, la obligación de recuperar estas ayudas ilegales a partir de diciembre de 2007, implica una reducción sustancial en las sumas que deberán devolver las empresas, ya que las operaciones de mayor

dimensión se llevaron a cabo antes de esta fecha. La cantidad concreta será objeto de una negociación entre Bruselas y Madrid, pero será muy inferior al importe de unos 30.000 millones de euros en que se estima el total de deducciones del Impuesto aplicadas desde 2002.

III.6. *Competencia - ayudas de estado: nueva sentencia sobre las vacaciones fiscales vascas*

El Tribunal de Primera Instancia de la UE emitió una nueva sentencia sobre las denominadas «vacaciones fiscales vascas» el 9 de septiembre de 2009, ratificando el criterio de la Comisión Europea sobre la ilegalidad de dichas medidas, por considerarlas ayudas de Estado incompatibles con el Mercado Común.

Las Diputaciones Forales aseguraron que la decisión no tendría consecuencias reales puesto que las alrededor de 300 empresas beneficiarias ya habían devuelto los incentivos fiscales conseguidos en los años 90 y que se estiman en unos 1.600 millones de euros. De hecho, hace dos años y sin esperar el fallo definitivo, el Tribunal comunitario ya ordenó a las autoridades vascas la recuperación de las ayudas, y es por ello que, desde entonces, las Haciendas han ido recuperándolas tras negociar con las empresas la manera más adecuada.

En cualquier caso, las instituciones y empresas vascas habían confiado en que el Tribunal comunitario hubiera admitido sus tesis de «confianza legítima» y «seguridad jurídica» para no exigir finalmente el reintegro de las ayudas. En este caso, las Haciendas hubieran debido reintegrarles el dinero recuperado.

Aunque los juristas concededores del procedimiento anticiparon que, dada la contundencia de la sentencia, el recurso de casación ante el Tribunal principal de la UE no podría tener muchas expectativas de éxito, las tres Diputaciones decidieron en octubre interponerlo. Señalaron la existencia de motivos suficientes y fundados para solicitar un cambio de criterio en la Corte comunitaria. Fuentes de la Hacienda alavesa destacaron, en particular, que la Comisión Europea no fue lo suficientemente diligente a la hora de comunicarles la ilegalidad de los incentivos, llegando a tardar 79 meses en realizar dicha comunicación. La Comisión emitió un nuevo dictamen a finales de noviembre amenazando con multas millonarias si Álava y Guipúzcoa no recuperaban las ayudas en un plazo de dos meses.

Boletín de Suscripción / Subscription form

Deseo suscribirme a **Cuadernos Europeos de Deusto** / Please enter my subscription to **Cuadernos Europeos de Deusto**
Suscripción anual (dos números) / annual rate (two issues): Zona euro: 36 €; otras zonas: 51 U.S. \$

Nombre / Name

Entidad / Institution

Dirección / Address

Ciudad, Estado / City, State, Country

C.P. / ZIP/Postal Code

CIF o NIF

Condiciones de pago / Payment options

- Cheque adjunto a nombre del Instituto de Estudios Europeos / Check enclosed payable to the Instituto de Estudios Europeos
 Transferencia bancaria a la cuenta 0182/1290/36/0016521104 } Ref: Cuadernos Europeos de Deusto
 Bank money order payable to the account: 0182/1290/36/0016521104 }
 Domiciliación bancaria

Boletín de domiciliación bancaria (sólo España)

Entidad Oficina DC Cuenta

Nombre y apellidos del titular

Fecha Firma

Cuadernos Europeos de Deusto

