

# Unión Europea: Relevancia ambiental, éxito en emisiones y debate sobre la fractura hidráulica

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. EL MEDIO AMBIENTE EN LAS DECISIONES Y ESTRATEGIAS GENERALES DE LA UNIÓN EUROPEA. 3. MEDIO AMBIENTE Y ECONOMÍA. 4. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA. 5. RÉGIMEN DE LA OBTENCIÓN DE HIDROCARBUROS NO CONVENCIONALES MEDIANTE FRACTURA HIDRÁULICA. 6. CAPITAL NATURAL, RECURSOS NATURALES Y RESIDUOS. 7. INDUSTRIA, EMPRESAS Y MEDIO AMBIENTE. 8. SOSTENIBILIDAD DE LAS CIUDADES. 9. SEGURIDAD NUCLEAR. 10. CALIDAD AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES. 11. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS.

## 1. VALORACIÓN GENERAL

El año 2014 para la Política Ambiental de la Unión ha sido un año de gestión ordinaria, una vez aprobado el VII Programa Ambiental en 2013, pero, al ser esta una política europea más (aunque sus aspectos cualitativos están reflejando ciertos éxitos internacionales), su integración en las decisiones y estrategias generales de la Unión es cada vez más importante. Así, se ve reflejada en el desarrollo de la Estrategia Europa 2020 y en el nuevo Plan de Inversiones propuesto por la Comisión Juncker como instrumento inversor para relanzar la economía europea, así como en el propio Programa de Trabajo de la Comisión, **resultando** que ha presentado dos textos sobre la iniciativa de empleo verde y sobre la economía circular.

En segundo lugar, según el informe pertinente, se confirma un año más que la Unión cumple con las obligaciones del protocolo de Kioto sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; éxito político y ambiental que se hace bien visible en el ámbito internacional (p. ej., en la COP de Lima, Perú, en diciembre), frente a la posición de otros países. Pero, la Unión no se ha dedicado únicamente a esto sino que también avanza con éxito para cumplir la reducción acordada por sí misma (un 20% en 2020) y propone más reducciones de emisiones en el marco sobre energía y clima para los años 2020 a 2030, así como otros textos complementarios.

En tercer lugar, ha surgido con fuerza el debate sobre los hidrocarburos no convencionales y su obtención mediante la técnica de la fractura hidráulica, a la vista del éxito energético de Estados Unidos y dada la problemática situación de abastecimiento energético de la Unión. Debate que no siempre se produce con las formas adecuadas, pues a veces son visibles en el mismo ciertos tintes catastrofistas y demagógicos. Dado que las competencias en la materia corresponden a los Estados Miembros, la UE únicamente por ahora ha aprobado una Recomendación en la materia (junto a otros textos de las Instituciones), ya que la legislación ambiental vigente (en materia de aguas, actividades extractivas, suelo, sustancias químicas, evaluación ambiental, etc.) se aplica con normalidad, si bien la Comisión no descarta en su día adoptar una norma específica sobre los aspectos en la materia que son competencia de la Unión.

Finalmente, en otros ámbitos se ha aprobado el Protocolo de Nagoya y un Reglamento propio en la materia y algunos textos en materia industrial y sobre las Pymes y el medio ambiente o sobre la sostenibilidad de las ciudades, sobre la agenda urbana o los combustibles alternativos para vehículos, y sobre seguridad de las instalaciones nucleares y una modificación de la Directiva de evaluación de impacto ambiental.

## **2. EL MEDIO AMBIENTE EN LAS DECISIONES Y ESTRATEGIAS GENERALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

El medio ambiente, y su política, se integran desde hace tiempo con normalidad en las grandes decisiones y estrategias de la Unión, así como en los programas de trabajo de las Instituciones.

En marzo de 2010, la Comisión propuso la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM [2010] 2020 final), cuyo objetivo era mejorar la competitividad de la Unión, mante-

niendo su modelo de economía social de mercado y utilizando de manera mucho más eficaz sus recursos; constituyendo entonces a nivel mundial un texto pionero al proponer un modelo de crecimiento que superaba el simple aumento del PIB. No obstante, debe resaltarse que la misma se puso en marcha en una situación económica muy complicada, por lo que su prioridad a corto plazo era contribuir a la salida con éxito de la crisis, pero proponía ir más allá del corto plazo para, subsanando algunas deficiencias estructurales, alcanzar un futuro más sostenible. La Estrategia, con bastantes referencias ambientales en su contenido, fijaba cinco objetivos principales, relacionados entre sí, en los ámbitos del empleo, la investigación y el desarrollo, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a alcanzar en 2020; y para favorecer el progreso en toda la Unión fijó asimismo siete iniciativas emblemáticas, relativas a la agenda digital, a la innovación, a la juventud, a la utilización eficaz de los recursos, a la política industrial, a las nuevas cualificaciones y empleo, y finalmente en materia de pobreza, con programas de trabajo específicos en ámbitos considerados como motores del crecimiento. Además, la Estrategia servía para la acción de la Unión en relación con el mercado único, el marco presupuestario 2014-2020 y la política exterior.

Con la finalidad analizar su cumplimiento, plantear adaptaciones en función de la aún compleja situación económica y de continuar en la senda de la misma, la Comisión aprobó la Comunicación "Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador" (COM [2014] 130 final, Bruselas, 5.3.2014). Teniendo en cuenta el contenido ambiental de la Estrategia, el balance realizado por la Comisión incide en tal cuestión de manera extensa.

Teniendo en cuenta la situación económica de la Unión cuatro años después y los efectos de la crisis (principalmente la incertidumbre sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y privadas, el aumento del desempleo y de la pobreza, y la gran diversidad de situaciones), el texto plantea las tendencias a largo plazo que afectan al crecimiento (relativas a los cambios sociales, a la mundialización y comercio, a la evolución de la productividad y del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y a la previsible presión sobre los recursos naturales y otros problemas ambientales). En relación con esto último, el balance plantea el importante crecimiento progresivo en el mundo del uso de combustibles fósiles y de la extracción de recursos materiales (que se multiplicaron en el siglo XX por 12 y 34 respectivamente), así como el importante volumen de los desechos generados en la Unión, muchos

aún en vertederos; provocándose aumentos de costes en las materias primas, energía y materiales esenciales, falta de seguridad en el abastecimiento y volatilidad de los precios, perjudicando a la economía general de forma importante, y suscitando también problemas ambientales (sobre la calidad del agua y del aire, el uso insostenible del suelo y su degradación, y de los mares, etc.), así como el fomento de la utilización ineficiente de los recursos, incluyendo la energía, al fijarse los precios de algunos por debajo de sus costes reales, ya que la eficiencia en su uso tiene mucho sentido comercial y debería aumentar la competitividad y rentabilidad de las empresas, e impulsar el empleo y el crecimiento económico, en suma.

Sobre esta base, el balance de la Estrategia analiza a continuación los avances en sus objetivos, que como no podía ser de otra manera son desiguales, destacando, entre los de carácter ambiental el cumplimiento de los objetivos de Kioto sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (un 18% en 2012 y con previsiones de llegar a un 24% en 2020 sobre las de 1990; aunque algunos Estados Miembros llevan retraso); el aumento de la tasa de utilización de energías renovables (que pasó del 7,5% en 2000 al 14,4% en 2012, con el objetivo, conocido, de llegar al 20% en 2020, que se estima factible de conseguir, teniendo en cuenta, p. ej., que ya a finales de 2012, la UE producía el 44% de la electricidad mundial de origen renovable, sin contar la hidroeléctrica), y la reducción del consumo de energía primaria (que disminuyó un 8% entre 2006 y 2012, precisándose una reducción del 6,3% adicional para alcanzar el objetivo previsto en 2020, y teniendo en cuenta que una gran parte de esa reducción se debe a la ralentización de la actividad económica; asimismo, estructuralmente se realza que la intensidad energética de la UE disminuyó un 24% entre 1995 y 2011). Realidades y tendencias que reflejan la disociación que, a pesar de la crisis, se produce entre el crecimiento de la actividad económica y las emisiones de gases de efecto invernadero (entre 1990 y 2012, el PIB de la UE creció un 45% y las emisiones disminuyeron un 18%).

Por ello, el texto de la Comisión mantiene los objetivos propuestos, aunque mantiene que sigue siendo necesaria una evaluación cualitativa.

Por otra parte, concebidas como microprogramas de trabajo, con medidas concretas a nivel de la UE y de los Estados Miembros, en los sectores clave de la Estrategia Europa 2020, se destaca su importancia y que todas han sido presentadas, aunque se estima que aún es poco el tiempo transcurrido para una primera evaluación.

Como conclusión, la Comisión Europea subraya las luces y las sombras de la Estrategia, destacando el cumplimiento de los objetivos propuestos en materia de clima y energía.

Por otra parte, las cuestiones y los proyectos ambientales están presentes en, quizás, la iniciativa de recuperación más importante de la nueva Comisión del Presidente Juncker como es la Comunicación “Un Plan de Inversiones para Europa” (COM [2014] 903 final, Bruselas, 26.11.2014), proponiendo efectivamente la movilización de, nada menos, 315.000 millones € hasta 2017, iniciativas orientadas a asegurar que esta inversión adicional responde a la economía real y medidas destinadas a asegurar una mayor previsibilidad de la normativa y a suprimir obstáculos a la inversión; todo ello como complemento a los esfuerzos que han de realizar los Estados Miembros para la recuperación económica y para promover reformas estructurales. La medida más importante, sin duda, es la creación, por la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones, del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, con una dotación inicial de 21.000 millones €, para apoyar inversiones estratégicas de importancia europea en infraestructuras, en particular banda ancha y redes energéticas, en infraestructuras de transporte, sobre todo en los centros industriales, en educación, investigación e innovación y en energías renovables y eficiencia energética. Además, propone avanzar en la consecución de una normativa mejor, más sencilla, clara, estable y más previsible a todos los niveles, en el marco de crear una mejores condiciones para las empresas, principalmente para las Pymes, en el mercado único, con la finalidad de incentivar inversiones con un horizonte temporal más prolongado, pues los avances en tal sentido han sido lentos y desiguales; anunciando medidas en este sentido en su programa de trabajo para 2015.

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 18 de Diciembre de 2014 (Conclusiones, doc. EUCO 237/14), asume el texto anterior, y, efectivamente, pide que se cree un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas con la finalidad de movilizar 315.000 millones € entre 2015 y 2017, y solicita que se den los pasos previstos para su creación y regulación formal, ya en 2015, e invita a la Comisión y a los legisladores nacionales a que aceleren los trabajos sobre medidas esenciales para aumentar el atractivo de la Unión para la producción, la inversión y la innovación, y a mejorar el entorno normativo para las inversiones, impulsando, entre otras medidas, de forma decidida el programa de mejora de la legislación, con el objetivo de lograr una normativa transparente y sencilla con el menor coste, e insta a la Comisión a que presente una propuesta global de Unión de la Energía antes del Consejo Europeo a celebrar en marzo de 2015.

Por otra parte, propuesto el Sr. Jean-Claude Juncker como Presidente de la Comisión por el Consejo Europeo y elegido como tal por el Parlamento Europeo en su sesión de 15 de julio de 2014, mediante Decisión 2014/749/UE, del Consejo Europeo, de 23 de octubre de 2014, se nombra a la Comisión Europea (DOUE L 311, 31.10.2014).

Como es habitual, inmediatamente se presentó el “Programa de trabajo de la Comisión para 2015. Un nuevo comienzo” (COM [2014] 910 final, Bruselas, 16.12.2014), cuyo objetivo esencial es cambiar el curso de la situación, es decir, hacer cosas diferentes de forma diferente, ya que los ciudadanos esperan que la Unión imprima un cambio real en lo que respecta a los grandes desafíos económicos y sociales actuales, como elevada tasa de desempleo, crecimiento lento, altos niveles de endeudamiento público, déficit de financiación y falta de competitividad en el mercado mundial; también se plantean conseguir que haya menos interferencias de la UE en aquellos asuntos en los que los Estados Miembros están mejor equipados para dar las respuestas adecuadas a nivel nacional y regional, y que la misma sea más abierta y responsable por lo que hace y por cómo lo hace.

Para ello, el Programa se centra en los grandes retos actuales de la Unión, de acuerdo con las diez prioridades establecidas en las orientaciones políticas del Presidente de la Comisión expuestas ante el Parlamento Europeo el 15 de Julio de 2014 (JUNCKER, J. C., “Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático – Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea”, Estrasburgo, 15.7.2014), y estableciendo que no se va a presentar ninguna propuesta que no contribuya a la realización de estas prioridades, y, por otra parte, la Comisión aplicará el denominado principio de “discontinuidad política” (establecido en el punto 39-2º del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de 20 de octubre de 2010, DOUE L 304, 20.11.2010, por el que la Comisión procederá a revisar todas las propuestas pendientes al comienzo del mandato de la nueva con el fin de confirmarlas políticamente o retirarlas, teniendo en cuenta las opiniones expresadas por el Parlamento), previendo hacer “tabla rasa de las propuestas pendientes que no se corresponden con nuestros objetivos o que no llevan a ninguna parte, porque queremos que todas las instituciones centren sus esfuerzos en lo que realmente es importante”. Las propuestas del Programa, de acuerdo con lo anterior, han sido seleccionadas ya que pueden marcar la diferencia en materia de empleo, crecimiento e inversión y generar beneficios tangibles para los ciudadanos en 2015.

Teniendo en cuenta, señala el Programa, que las preocupaciones inmediatas de los ciudadanos giran en torno al “corpus” de normas vigentes, se considera una prioridad política la reducción de la carga normativa, junto con el mantenimiento de un alto nivel de asistencia social y de protección de la salud y del medio ambiente y de la libertad de elección de los consumidores, por lo que se pretende revisar en profundidad la normativa para asegurarse que ayuda a la realización de los objetivos en materia de empleo y crecimiento y que no se impone una carga administrativa o burocrática innecesaria, manteniendo al mismo tiempo las ventajas que esperan los ciudadanos, y se establece que, si las normas han quedado obsoletas o han dejado de ser acordes con las prioridades del propio Programa, se revisarán y mejorarán, si se estima que existe una burocracia inútil, se suprimirán, pero si las normas en vigor tienen razón de ser y sirven a la realización de los objetivos propuestos, la Comisión velará por que se incorporen, apliquen y supervisen adecuadamente de manera que beneficien efectivamente a los ciudadanos. Se pretende definir las principales prioridades de las tres Instituciones (Parlamento, Consejo y Comisión), y acelerar la forma en que toman sus decisiones, de modo que los ciudadanos puedan sentir rápidamente los efectos positivos de las propuestas previstas.

El Programa es una agenda para el cambio que nace de la necesidad de volver a situar a la Unión en la senda del crecimiento, de manera que se pueda mantener en el futuro el modelo social europeo y un medio ambiente saludable, y para lo que establece diez prioridades políticas en materia de un nuevo impulso al empleo, el crecimiento y la inversión, un mercado único digital conectado, una Unión de la Energía resiliente (entendida como capacidad para salir de situaciones adversas fortalecido) con una política de cambio climático que mire hacia el futuro, un mercado interior más justo y profundo con una base industrial reforzada, una unión económica y monetaria más profunda y más justa, un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos razonable y equilibrado, un espacio de justicia y derechos fundamentales basado en la confianza mutua, avanzar hacia una nueva política migratoria, convertir a la UE en un interlocutor de mayor peso en el escenario mundial y finalmente conseguir una Unión de cambio democrático.

Entre las prioridades anteriores, la más relacionada con la protección ambiental es la relativa a la energía y al cambio climático, y sobre ella la Comisión, considerando que una energía fiable y a precios asequibles es una prioridad absoluta, se compromete a adoptar un marco estratégico para la unión de la energía, en el que se establecerán las principales

medidas que deben emprenderse para garantizar la seguridad del suministro de energía, reducir la dependencia respecto de las importaciones procedentes de terceros países, proseguir la integración de los mercados nacionales de la energía, mejorar la participación de los consumidores, reforzar la eficiencia energética, favorecer la descarbonización de la cesta energética, y fomentar la investigación y la innovación. Además, se prevé incidir en la futura reuniones de la Convención sobre el cambio climático a celebrar en París a finales de 2015, comenzar a presentar las propuestas legislativas relativas a la aplicación del paquete de medidas integradas sobre la energía y el cambio climático para 2030 y mejorar el marco reglamentario para unos servicios de transporte interconectados, seguros y protegidos, en un contexto de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El Programa de la Comisión incluye varios Anexos en los que se concretan las propuestas. En el Anexo I se recogen las nuevas iniciativas, articuladas en torno a las principales prioridades de las orientaciones políticas, en las se centrarán los esfuerzos en 2015; incluyendo, en relación con el eje prioritario en materia de energía y cambio climático, la elaboración del Marco estratégico para la Unión de la Energía (que se centrará en la seguridad del suministro de energía, la integración de los mercados nacionales de la energía, la reducción de la demanda europea de energía, la descarbonización de la combinación energética y el fomento de la innovación en el ámbito de la energía, e incluirá una revisión del sistema europeo de comercio de emisiones como parte del marco legislativo posterior a 2020) y la adopción de una Comunicación sobre el camino a recorrer hasta la reunión de París en 2015 (cuyo objeto es definir el proyecto y las expectativas de la Unión y exponer las aspiraciones de los socios en el contexto del previsible acuerdo de 2015, y además determinar la contribución de la UE, conforme a las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 de octubre de 2014). Además, en relación con el papel de la Unión en el ámbito internacional, se prevé la elaboración de una Comunicación sobre los objetivos de desarrollo sostenible posteriores a 2015, sobre el cambio democrático, se prevé la revisión del proceso de toma de decisiones en materia de organismos modificados genéticamente, para garantizar que se tenga mejor en cuenta la opinión mayoritaria de los Estados Miembros.

A continuación, teniendo en cuenta que existen 452 propuestas pendientes de adoptar por el Parlamento y el Consejo, y considerando la aplicación del principio de discontinuidad política, previsto en la normativa europea, como parte importante de la responsabilidad política, y por tanto



la obvia libertad para retirar o modificar unas propuestas no presentadas por la misma (al igual que en relación con los Proyectos de Leyes a nivel interno), la Comisión mantiene que “es preciso despejar el camino, de modo que podamos dedicar nuestro tiempo y energía a aquellas propuestas que tendrán un mayor impacto en el empleo y el crecimiento y que tienen buenas perspectivas de adopción en un futuro próximo”, por lo que, continua señalado el Programa,

“Hemos tomado posición sobre las propuestas que queremos mantener y ver adoptadas, las que tenemos previsto modificar para hacerlas acordes a nuestra diez prioridades y las que proponemos retirar. La Comisión sigue estando firmemente comprometida con los objetivos de muchas de las propuestas que propone retirar. Pero las propuestas no son de utilidad si permanecen estancadas en la mesa de negociación, si se ven superadas por los acontecimientos o si en el transcurso de las negociaciones quedan desvirtuadas hasta tal punto que ya no pueden alcanzar su objetivo inicial. En algunos casos, la Comisión propone retirar propuestas para sustituirlas por otras más ambiciosas o para adaptarlas mejor a sus diez prioridades. En otros casos, la sociedad ha evolucionado desde que se presentó la propuesta original de la Comisión”.

El Anexo II del Programa, precisamente, recoge las propuestas que van a retirarse o modificarse, con su justificación; quedando la Comisión a la espera de las opiniones del Parlamento Europeo y del Consejo antes de proceder a las retiradas. Entre las propuestas a retirar o modificar se incluyen algunas en materia medioambiental, tales como la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para el registro de los transportistas de materiales radiactivos, de 2011, dado que no se prevé un acuerdo al constatarse que la mayoría del Consejo es insuficiente; la propuesta de Directiva relativa a la reducción de las emisiones nacionales de ciertos contaminantes atmosféricos de 2013, pues debe modificarse como parte del seguimiento legislativo del Paquete de Energía y Clima para 2030; la propuesta de modificación de las Directivas en materia de residuos de 2014, dado que se prevé su sustitución por una propuesta nueva y más ambiciosa a finales de 2015 con el fin de promover la economía circular, y la propuesta de Reglamento relativo a la constitución de un fondo de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos en aguas europeas y medidas complementarias, ya que la evaluación de impacto y el análisis pertinente han quedado obsoletos.

Por otra parte, en el marco de la iniciativa “Legislar mejor”, la Comisión pretende reducir la burocracia, eliminar las cargas normativas y simplificar las propuestas (en el marco del proceso avalado por el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014), presentándose las acciones en el Anexo III, incluyendo algunas en materia de energía y clima (como derogar algunas Directivas en materia de etiquetado energético al haberse adoptado otros actos delegados, derogar la Decisión de 1977 sobre reservas de hidrocarburos al haber sido sustituida en 2009 o evaluar las Directivas sobre fomento del uso de energías renovables, sobre almacenamiento geológico de dióxido de carbono, sobre reducción de las emisiones de ciertos vehículos o sobre la calidad de los combustibles), en materia medioambiental (tales como chequear los Reglamentos sobre la etiqueta ecológica y sobre el sistema de gestión y auditoría medioambiental-EMAS, para evaluar y valorar su contribución a la competitividad y el consumo y la producción sostenibles, así como las Directivas de aves y de hábitats naturales; evaluar las Directivas sobre responsabilidad medioambiental de 2004, agua potable y ruido, en materia de aire-contaminación atmosférica, protección de los animales salvajes en los zoológicos y la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica, tal como prevén las propias normas) y en materia industrial (así, p. ej., el chequeo de toda la legislación de la Unión aplicable a la industria del refinado del petróleo, incluyendo las Directivas ambientales, así como de la legislación relativa a las sustancias químicas más importantes no cubiertas por el sistema REACH).

### 3. ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE

En el marco de la Estrategia Europa 2020 y del VII Programa Ambiental, la Comisión ha presentado la interesante Comunicación “Iniciativa de Empleo Verde. Aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde” (COM [2014] 446 final, Bruselas, 2.7.2014), como una de las acciones para avanzar hacia una economía eficiente en el uso de recursos, verde e hipocarbónica, ya que el uso ineficiente de los recursos, la presión insostenible sobre el medio ambiente y el cambio climático representan problemas para el crecimiento económico a largo plazo, quedando entre los asuntos pendientes de la UE un tipo de crecimiento que vaya más allá del PIB. Su objetivo es determinar las condiciones del marco estratégico para que el mercado de trabajo y las políticas de desarrollo de las capacidades desempeñen un papel activo en el apoyo a la creación de empleo en la economía verde.

Para avanzar hacia un cambio económico estructural de ecologización de la economía, impulsado fundamentalmente por la escasez de recursos, principalmente de energía, el cambio tecnológico y la innovación, los nuevos mercados y los cambios en los patrones de la demanda de consumidores y de la industria, la Comunicación propone utilizar un modelo de “crecimiento verde” que conduzca a una economía hipocarbónica, resistente al cambio climático y eficiente en el uso de los recursos (de acuerdo con los objetivos prioritarios del VII Programa Ambiental y del paquete sobre energía y clima de 2020, de la Unión), con la finalidad de cambiar el modelo lineal actual (representado en la idea de “se coge, se fabrica, se consume y se usa, y se elimina”) hacia un modelo circular, “en el que, de cada tonelada de material, de cada julio de energía y de cada hectárea de tierra, se obtenga más valor añadido y mayores beneficios, ahorrando, reutilizando y reciclando los materiales, y en el que la productividad de los recursos determine la competitividad futura”. En este contexto, el crecimiento verde es a la vez un reto y una oportunidad para el mercado de trabajo y las capacidades, previéndose que tal transformación traiga consigo transformaciones fundamentales en toda la economía y en muchos sectores concretos, al preverse que se creará empleo adicional, que algunos puestos de trabajo serán sustituidos y que otros deberá redefinirse, estimándose necesario crear las condiciones necesarias para apoyar el empleo verde, mediante una delimitación de los objetivos y la coordinación de las medidas e instrumentos del mercado de trabajo. Se estima que mediante el aumento de la eficiencia de los procesos productivos, las soluciones innovadoras para ahorrar recursos, el desarrollo de nuevos modelos de negocio o la oferta de productos y servicios más sostenibles, las empresas expandirán sus mercados y por tanto se aumentará el empleo, con trabajos nuevos y transformación de los actuales.

Para afrontar estos retos y avanzar hacia un modelo de empleo verde, la Comunicación plantea varias respuestas estratégicas, relativas a la superación de carencias de capacidades (cuestión muy importante, a pesar de que la economía verde creará nuevos empleos y abrirá nuevos mercados, proponiendo medidas para impulsar el desarrollo de capacidades y para pronosticar mejor las necesidades en materia de capacidades), la anticipación al cambio, garantizar las transiciones y promover la movilidad (mediante medidas para anticiparse al cambio y gestionar la reestructuración, adaptar las instituciones del mercado de trabajo para facilitar y garantizar las transiciones y promover la movilidad), apoyar la creación de empleo (mediante medidas relativas a la utilización eficaz de la financiación de la

UE, al desplazamiento de la presión fiscal desde el trabajo hacia el medio ambiente, a la mejora de la capacidad administrativa y promoción de la contratación pública verde y a promover el espíritu empresarial) y mejorar la calidad de los datos estadísticos en estas materias. Además, se considera necesario favorecer el diálogo social y reforzar la cooperación internacional en estas materias.

En este mismo ámbito, y aunque tiene una relación sectorial clara también, la Comisión adoptó la Comunicación “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa” (COM [2014] 398 final/2-corrigendum, Bruselas, 25.9.2014), que plantea la necesidad de cambios ante las fugas de materiales valiosos de las economías europeas, y la creciente competencia por unos recursos escasos y finitos, que aumentan la presión sobre el medio ambiente. Las economías de los Estados Miembros se han desarrollado desde la Revolución Industrial sobre un patrón sustentado en la secuencia “tomar-fabricar-consumir-eliminar”, un modelo lineal basado pues en la abundancia, la disponibilidad, la facilidad de la obtención de recursos y materiales y una eliminación barata de los mismos, pero en la actualidad y sobre todo en el futuro mantener tal actitud amenaza la competitividad europea.

En el marco de la Estrategia Europa 2020 y del VII Programa Ambiental, la evolución hacia una economía circular se considera esencial (aunque los elementos lineales no puedan eliminarse del todo, pues aún son necesarios recursos originales y todavía deben eliminarse residuos), ya que la misma mantiene el valor añadido de los productos el mayor tiempo posible y excluye los residuos, al funcionar reteniendo los recursos en la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida, de tal modo que puedan continuar utilizándose con provecho una y otra vez para crear más valor; calculándose que la mejora de la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos en las respectivas cadenas de valor podrían reducir los insumos materiales necesarios entre un 17% y un 24% para 2030, y con un potencial de ahorro económico de 630.000 millones de euros anuales para la industria europea y de crecimiento del PIB de la UE de casi un 4%.

La transición a una economía más circular exige la introducción de cambios en todas las cadenas de valor, desde el diseño de los productos hasta los nuevos modelos de gestión y de mercado, desde los nuevos modos de conversión de los residuos en un activo hasta las nuevas formas de comportamiento de los consumidores; lo cual implica un cambio sistémico completo, e innovaciones en tecnologías, en organización, en la propia sociedad, en los métodos de fabricación y en las políticas.

Para avanzar en el objetivo de su consecución, la Comunicación propone establecer un marco de políticas y medidas que faciliten los avances hacia esta economía, sobre la base de que los propios mercados ya están impulsando tal cambio. Marco que, una vez analizadas las insuficiencias del mercado y de su gobernanza que impiden tales avances, se integra por mediadas relacionadas con el diseño y la innovación para una economía circular (como reducir la cantidad de recursos para prestar un servicio concreto, alargar la vida útil de los productos, reducir el consumo de energía y de materiales en las fases de producción y uso, y en particular de los peligrosos o difíciles de reciclar, crear mercados para materias primas secundarias con introducción en la contratación pública o diseñar productos más fáciles de mantener, reparar, actualizar y reciclar), desbloquear las inversiones en soluciones de la economía circular (como preparar una guía sobre las posibilidades que ofrecen las nuevas Directivas sobre la contratación pública ecológica o verde, proponer instrumentos financieros innovadores y recogiendo aspectos relativos a los recursos en las normas de contabilidad de las empresas, e incluir la economía circulara en la financiación de la Unión), acompañar la actuación de las empresas y de los consumidores y apoyar a las Pymes (mediante el fomento de regímenes voluntarios para ofrecer mercados para los subproductos, mejora de la información sobre los recursos de los productos y sobre la forma de repararlos y reciclarlos o tratar de implantar otros modelos de consumo, como el canje, la permuta o el arrendamiento de los mismos), modernizar la política y los objetivos sobre residuos, considerando a éstos como recursos (pues esta conversión se considera que cierra el círculo en los sistemas de economía circular, en línea con lo previsto en el VII Programa Ambiental, para lo que se propone definir objetivos de residuos a favor de una sociedad de reciclado, simplificar y mejorar la aplicación de la legislación sobre residuos y considerar determinados retos específicos, como la prevención de residuos, el problema de la basura marina, los residuos procedentes de la construcción y la demolición, los residuos alimentarios, los de plásticos y los peligrosos, el reciclado de materias primas críticas y de fósforo o el traslado ilegal de residuos) y el establecimiento de un objetivo de eficiencia en el uso de los residuos.

#### **4. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA**

Siguiendo con éxito el camino emprendido por la Unión Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, la Comisión presentó el 28 de octubre de 2014 el Informe “Progresos en la consecución de los objetivos de Kioto y de la UE para 2020” (COM [2014] 689 final, Bruselas, 28.10.2014), en el que se refleja, otro año más, el cumplimiento de los

compromisos contraídos (frente a la mayoría de los Estados que ratificaron el Protocolo y por supuesto frente a aquellos otros que no lo hicieron, y que no muestran mucho interés en la cuestión).

En efecto, con datos de 2012, las emisiones totales de GEI (sin contar las de la aviación ni las del uso de la tierra, el cambio en el mismo y la silvicultura) de la UE registraron el nivel más bajo desde 1990, al situarse en un 19,2% por debajo de las de tal año; es más, durante el primer período de compromiso de Kioto (2008-2012), los Estados Miembros de la UE-28 superaron los objetivos en 4,2 Gt equivalentes de CO<sub>2</sub> (establecido el objetivo conjunto en un 8% sobre las emisiones de 1990), y se prevé que las emisiones continuarán disminuyendo en 2013, concretamente en un 1,8% (siendo resaltables las reducciones de Alemania, Luxemburgo y Polonia, y que, por el contrario, trece Estados Miembros deberán adoptar medidas adicionales para cumplir los objetivos fijados).

Además, lo que es más importante, según las proyecciones de los Estados Miembros, en 2020 se prevé que las emisiones totales serán inferiores a las de 1990 en un 21% (teniendo en cuenta que el compromiso de reducción para la UE, sus 28 Estados Miembros e Islandia es del 20% para los años 2013-2020 respecto a 1990); si bien algunos Estados Miembros (entre ellos, España) deberán hacer esfuerzos adicionales para cumplir los objetivos.

Con los datos anteriores, se confirma la exitosa disociación entre la actividad económica de la UE y sus emisiones de GEI, ya que mientras entre 1990 y 2012 el PIB-UE aumentó un 45%, las emisiones disminuyeron un 19%, y la intensidad de las mismas hasta casi la mitad.

Sobre la base del éxito de la política contra las emisiones de gases de efecto invernadero, y precisamente para profundizarla, la Comisión presentó la importante Comunicación “Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030” (COM [2014] 15 final., Bruselas, 22.1.2014), que analiza los logros de la política de la Unión en materia de energía y clima, resaltando la trascendencia del cumplimiento del triple objetivo de los 20% en 2020 (reducción de emisiones GEI, cuota energías renovables y eficiencia y ahorro energéticos), y la incidencia de la crisis económica, para seguidamente estimar que es el momento de reflexionar sobre la situación y proponer el marco para continuar esta política hasta 2030.

Los elementos clave del nuevo marco estratégico son proponer el objetivo de reducción de las emisiones GEI de un 40% en 2030, sobre las emisiones de 1990 (distribuyendo la reducción entre el sistema de co-

mercado de emisiones en un 43% en 2030 sobre 2005 y asignando un 30% en 2013 sobre 2005 a los sectores ajeno al mismo, y asignando a los EM reducciones concretas en función de factores concretos, destacando la riqueza); aumentar la cuota de las energías renovables hasta un 27% en 2030 en la UE y lograr que la cuota de energía eléctrica procedente de fuentes renovables pase del 21% actual al 45% en 2030 como asignación global, sin asignaciones individualizadas para cada EM, y aumentar asimismo el objetivo de la eficiencia y ahorro energéticos hasta el 25% en 2030, proponiendo más medidas. Por otra parte, el texto de la Comunicación propone una reforma del régimen del comercio de derechos de emisión, para solucionar el problema del excedente de derechos acumulado por la crisis económica (previendo una subasta de 900 millones de derechos de emisión hasta 2019-2020); la garantía de la competencia; asegurar una energía competitiva y asequible para los consumidores; fomentar la seguridad del abastecimiento energético; fijar una nueva gobernanza europea en la materia (con Planes Nacionales y medidas tanto de la UE como de los EM), y establecer indicadores que permitan evaluar el proceso de consecución de los objetivos fijados. Finalmente, la Comisión propone medidas en otras políticas complementarias (transportes, agricultura y uso del suelo, captura y almacenamiento de carbono e innovación y financiación) y sobre el contexto internacional.

El Consejo Europeo de 20 y 21 de Marzo de 2014 (Conclusiones, doc. EUCO 7/1/14 REV 1, Bruselas, 21.3.2014) ratifica que se han hecho progresos considerables en relación con los objetivos de la UE sobre reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética, y estos objetivos deben alcanzarse plenamente en 2020.

Teniendo en cuenta las COP de Kioto de 2014 y 2015, y los propios textos internos de la UE, el Consejo Europeo estima necesario elaborar un nuevo marco estratégico sobre energía y clima para los años 2020 a 2030, para lo que fija algunos principios, y establece que, analizados los progresos en la reunión de junio, el mismo debería adoptarse en el Consejo Europeo a celebrar en octubre. Además, se insiste en los avances hacia el mercado interior de la energía y el progreso en las interconexiones del sistema y en el carácter esencial de disminuir la dependencia energética de la Unión, para lo que invita a la Comisión a presentar un plan en materia en la reunión de junio (que debería reflejar el hecho de que la UE ha de acelerar el proceso de diversificación de su abastecimiento energético, aumentar su capacidad de negociación y su eficiencia energética, seguir desarrollando fuentes de energía renovables y otras fuentes de energía autóctonas y coordinar el desarrollo de la infraestructura a fin de apoyar de

modo sostenible esta diversificación, entre otras cosas mediante el desarrollo de las interconexiones, y previendo algunas medidas).

De acuerdo con lo anterior, la Comisión presentó la Comunicación sobre la “Estrategia Europea de la Seguridad Energética” (COM [2014] 330 final, Bruselas, 28.5.2014), que se inicia describiendo la preocupante situación de la UE y de sus EM en materia de dependencia energética, pues la UE importa actualmente el 53% de la energía que consume, afectando la dependencia de las importaciones principalmente al crudo (casi el 90%) y al gas natural (66%), y en menor medida a los combustibles sólidos (42%) y al combustible nuclear (40%), aunque la situación concreta de los EM varía, y precisa que la factura energética externa de la UE asciende a más de 1.000 millones de euros diarios (en torno a 400.000 millones de euros en 2013), importando más de 300.000 millones de euros de crudo y productos petrolíferos, un tercio de ellos de Rusia; si bien, la UE es el único gran actor económico que produce el 50% de su electricidad sin emisiones de gases de efecto invernadero (un 23% de energía renovable y un 27% de energía nuclear).

La Estrategia establece las áreas en las que han de adoptarse decisiones o medidas concretas a corto, medio y más largo plazo para responder a las cuestiones de seguridad energética. Se basa en ocho pilares fundamentales que, en conjunto, promueven una cooperación más estrecha en beneficio de todos los Estados Miembros, respetando las preferencias energéticas nacionales, y se apoyan en el principio de solidaridad, y que son: medidas inmediatas para aumentar la capacidad de la UE de hacer frente a problemas graves durante el invierno de 2014/2015; las evaluaciones de riesgos y los planes de contingencias, y protección de las infraestructuras estratégicas; moderar la demanda de energía; desarrollar un mercado interior efectivo y plenamente integrado; aumentar la producción de energía en la Unión Europea; reforzar el desarrollo de las tecnologías energéticas; diversificar las fuentes externas de abastecimiento y las infraestructuras correspondientes; mejorar la coordinación de las políticas energéticas nacionales y actuar con una sola voz en la política energética exterior.

En el marco de la anterior Estrategia, se adoptó la Comunicación de la Comisión sobre “La capacidad de reacción a corto plazo del sistema de gas europeo. Preparación ante posibles perturbaciones en el suministro de gas procedente del Este durante el otoño y el invierno de 2014-2015” (COM [2014] 654 final, Bruselas, 16.10.2014, con Anexos de recomendaciones específicas para algunos Estados), que, ante la situación en Ucrania y el



posible riesgo de que se produzcan trastornos en el suministro de gas a la Unión, se exponen las medidas a tomar de inmediato para aumentar la capacidad de reacción de la UE en caso de que al llegar el invierno surjan problemas graves en el suministro de gas, incluyendo una 'prueba de resistencia' para evaluar la capacidad de reacción del sistema de gas europeo frente a trastornos graves.

Seguidamente, el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 (conclusiones, doc. EUCO 79/14, Bruselas, 27.6.2014) realizó el balance requerido en la reunión de marzo, con la finalidad de adoptar en nuevo marco estratégico sobre energía y clima, para lo que invita a la Comisión a presentar las iniciativas correspondientes, se congratula de la presentación de la estrategia europea de seguridad energética y reafirma que en la reunión de octubre se adoptará una decisión final sobre dicho marco estratégico.

En este mismo proceso, la Comisión aprobó la Comunicación sobre "La eficiencia energética y su contribución a la seguridad de la energía y al marco 2030 para las políticas en materia de clima y energía" (COM [2014] 527 final con 3 Anexos, Bruselas, 23.7.2014), en la que se explica y cuantifica la contribución que la eficiencia energética podría aportar a la reducción de las emisiones de GEI y a la mejora de la seguridad energética de la Unión, y, en consonancia con la Directiva sobre eficiencia energética, también da cuenta de las perspectivas para el logro del objetivo del 20% de eficiencia energética en 2020; estimando que las políticas de eficiencia energética están obteniendo resultados tangibles, si bien son necesarios esfuerzos adicionales para alcanzar el objetivo del 20% de ahorro de energía en la UE previsto para 2020.

La Comisión, teniendo en cuenta la evaluación del potencial de eficiencia energética para 2030, prevé que los esfuerzos deben concentrarse en tranquilizar a los consumidores sobre la calidad de sus edificios, incrementando la verificación a nivel local y regional de las normativas de construcción nacionales e informando con exactitud a los consumidores sobre la eficiencia energética de los edificios en venta o alquiler; lograr la plena colaboración de los servicios públicos con sus clientes para la obtención de ahorros de energía, y reforzar la vigilancia del mercado de la eficiencia energética de productos que tienen que obtenerse en todos los Estados Miembros y que garanticen unas condiciones equitativas para la industria, y ofrecer a los consumidores la información que necesitan para tomar decisiones con conocimiento de causa. Además, se analizan las posibilidades de financiación de estas acciones e inversiones, incluyendo los Fondos europeos, y algunas previsiones para el fu-

turo. Los Anexos reflejan el cumplimiento por los EM de las principales Directivas en la materia.

En efecto, el Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014 (Conclusiones, doc. EUCO 169/14, Bruselas, 24.10.2014) acordó el marco de actuación de la UE en materia de clima y energía hasta 2030, que fija como objetivo vinculante de la Unión reducir las emisiones de GEI en un 40% para 2030 con respecto a 1990 (distribuido en un 43% de reducción para los sectores sujetos al comercio de emisiones y un 30% para los no sujetos en 2030 sobre 2005; participando todos los EM), y se prevé una reforma del régimen de comercio de derechos de emisión, el mantenimiento de objetivos nacionales de reducción para los sectores no sujetos y medidas en el sector de los transportes; en segundo lugar, se fija como objetivo vinculante a conseguir en 2030 alcanzar el 27% del consumo total de energía en la UE proceda de fuentes renovables, y en relación con la eficiencia y el ahorro energéticos, se establece, como objetivo indicativo, alcanzar un 27% en 2030, a revisar en 2020. Además, el Consejo Europeo incide en los avances del mercado interior de la energía, en particular en las interconexiones energéticas.

Por otra parte, se adoptó la interesante Comunicación de la Comisión “La energía azul. Medidas necesarias para aprovechar el potencial de la energía oceánica de los mares y océanos europeos hasta 2020 y en adelante” (COM [2014] 8 final, Bruselas, 20.1.2014), que destaca el potencial de los mares y océanos europeos para convertirse en importantes fuentes de energía limpia, pues la energía renovable marina, que incluye la eólica marina la oceánica, ofrece a la UE la oportunidad de generar crecimiento económico y empleo, mejorar la seguridad de su suministro energético e impulsar la competitividad mediante la innovación tecnológica, y contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, así como los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo. El texto analiza el potencial existente de estas energías, los mecanismos de apoyo a las mismas existentes en la Unión y los importantes retos pendientes (tecnológicos, de infraestructuras, sobre los procedimientos de autorización, las repercusiones ambientales y los correspondientes costes), y a continuación esbozar un plan de acción en la materia hasta 2020, dividido en dos fases temporales: la primera para los años 2014-2016, y que incluye la creación del Foro de la Energía Oceánica (con diferentes líneas de trabajo) y la elaboración de una hoja de ruta estratégica de la energía oceánica), y la segunda fase para 2017-2020, y que ya prevé una iniciativa industrial europea en la materia de acuerdo con los resultados del Foro y unas directrices sectoriales específicas para

la aplicación de la legislación aplicable. Las medidas concretas se establecen en el Anexo. Finalmente, se prevé la necesidad de realizar un balance de las medidas en 2017 y 2020.

Por otra parte, la Unión ha adoptado algunos textos más concretos y de gestión ordinaria en materia de energía y clima. Así, la Comisión adoptó el “Informe sobre la aplicación de la Directiva 2009/31/CE, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono” (COM [2014] 99 final, Bruselas, 25.2.2014), en el marco de esta misma y de la Comunicación consultiva “El futuro de la captura y almacenamiento de carbono en Europa” (COM [2013] 180 final), que muestra que todos los Estados miembros han comunicado a la Comisión las medidas de transposición, optando la mayoría de los EM por una combinación de nueva legislación específica sobre el almacenamiento geológico de CO<sub>2</sub> y una serie de modificaciones de la legislación vigente y asignado responsabilidades a más de una autoridad competente; además, la evaluación de los posibles emplazamientos de almacenamiento está en curso y varios EM están expidiendo permisos de exploración; por otra parte, los EM que permiten el almacenamiento de CO<sub>2</sub> en su territorio han comunicado la aplicación de las disposiciones en materia de seguimiento, comunicación de información e inspecciones, fugas e irregularidades significativas, obligaciones relativas al cierre y post-cierre, así como los dos mecanismos financieros establecidos por la Directiva reguladora, y entre los EM que limitan o prohíben el almacenamiento en su territorio, algunos solo han transpuesto las disposiciones de la Directiva relativas a la captura y el transporte, mientras que otros han transpuesto todas las disposiciones, incluido el régimen del almacenamiento.

Asimismo, la Comisión aprobó el “Informe sobre la ejecución del Programa Energético Europeo para la Recuperación” (COM [2014] 669 final, Bruselas, 28.10.2014), instituido en 2009, en materia de implantación de infraestructuras energéticas e innovación, al desempeñar ambas un papel clave que desempeñar en la mejora de la seguridad del suministro, el logro de los objetivos actuales y futuros en materia de energía y cambio climático, y la realización del mercado interior, y con una ejecución financiera de casi 1.500 millones de euros, resaltado el Fondo Europeo de Eficiencia Energética, creado en 2011 con un presupuesto de casi 150 millones de euros.

En relación con las normas aprobadas en materia de energía y clima, debe mencionarse el Reglamento Delegado (UE) n° 666/2014, de la Comisión, de 12 de Marzo de 2014, que establece los requisitos sustantivos para el sistema de inventario de la Unión y toma en consideración las modifi-

caciones de los potenciales de calentamiento global y las directrices sobre inventarios acordadas internacionalmente (DOUE L 179, 19.6.2014), y el Reglamento (UE) n° 517/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los gases fluorados de efecto invernadero (DOUE L 150, 20.5.2014), que establece las normas sobre contención, uso, recuperación y destrucción de gases fluorados de efecto invernadero, así como sobre las medidas de acompañamiento conexas, las condiciones a la comercialización de productos y aparatos específicos que contengan estos gases o cuyo funcionamiento dependa de ellos y a usos específicos de gases fluorados de efecto invernadero, y asimismo fija límites cuantitativos para la comercialización de hidrofluorocarburos.

## 5. RÉGIMEN DE LA OBTENCIÓN DE HIDROCARBUROS NO CONVENCIONALES MEDIANTE FRACTURA HIDRÁULICA

Indudablemente, el año 2014 ha sido el año del debate de gas y petróleo no convencionales y sobre la técnica de la fractura hidráulica (debate desarrollado no siempre por los cauces ni con las formas adecuadas, y en demasiadas ocasiones con tintes catastrofistas; es más, se están reproduciendo los mismos gestos contrarios a la libertad de expresión que con quienes critican científicamente los informes sobre cambio climático o quienes apoyan la energía nuclear), teniendo en cuenta la preocupante situación energética de la Unión Europea, como hemos visto, y, como contraposición, su éxito en los Estados Unidos, y su futura incidencia mundial.

A diferencia de los hidrocarburos convencionales (petróleo y gas), que se generan en una roca madre, sedimentaria, rica en materia orgánica, y se han desplazado a unas rocas reservorio o almacén, porosas y permeables, hasta llegar a las rocas sello, que son impermeables, los hidrocarburos no convencionales (destacando el gas, aunque también hay petróleo) no cumplen esas características geológicas, destacando entre ellos el *shale gas*, que es gas almacenado en la propia roca madre de pizarra, lutitas o de esquisto en la que se genera, independientemente de su composición litológica, en sus fracturas y diaclasas en forma libre, siendo pues la misma roca el reservorio o almacén.

El auge en la exploración y extracción de estas reservas de gas de esquisto se debe a las innovaciones técnicas que han supuesto la perforación horizontal y la fracturación hidráulica. Los avances en la perforación horizontal de los pozos se han debido a las mejoras e innovaciones, introducidas desde los años 80 del siglo XX, en los motores de fondo, junto a los fluidos de perforación y a las herramientas de corte, y de la telemetría

del pozo, a lo que debe añadirse el aumento de la longitud de la sección horizontal del pozo, que reduce apreciablemente el impacto ambiental. Por su parte, la fractura hidráulica es una técnica desarrollada en Estados Unidos desde los años 40 del siglo XX, perfeccionada desde los años 70, y que consiste en generar uno o varios canales de elevada permeabilidad mediante la inyección de agua a alta presión, con sustancias químicas, de tal modo que realice una fractura controlada en la roca, precisamente en la sección de la roca que contiene el gas. Para evitar el cierre natural de la fractura, una vez que se relaja la presión hidráulica que la mantiene abierta, se bombea con el agua un agente de sostenimiento, generalmente arena con productos químicos, que mantienen la fractura abierta permanentemente, y se permite obtener y bombear el gas; siendo la composición más típica del fluido de fracturación agua (sobre un 94%, y que no tiene que ser potable), arena de sostenimiento (sobre un 5%) y productos químicos (sobre un 1%, tales como ácido clorhídrico, bactericidas, salmuera, reductores de fricción, gelificantes, inhibidores de corrosión, antioxidantes o controladores del ion hierro).

El hecho de que estas acciones se estén desarrollando de forma importante desde hace pocas décadas y casi exclusivamente en los Estados Unidos, junto a que no hubiera prácticamente datos sobre las posibles reservas, ha traído consigo que la Unión Europea, que lleva desarrollando una trascendental política energética (estrechamente vinculada al clima), se haya preocupado del gas natural, pero casi nada del gas no convencional, y esto desde hace pocos años. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las competencias en la materia las ostentan los Estados Miembros (arts. 194-2º y 192-2º, c, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Aunque no existe en la Unión ninguna disposición que de forma específica y completa regule las actividades relacionadas con el gas de esquisto, no se puede mantener que las mismas no tengan regulación europea, ya que naturalmente se han de aplicar, desde su planificación hasta su cese, un buen número de normas, de carácter general y horizontal, principalmente en materia medioambiental. Por otra parte, se han elaborado diversos estudios en la materia, encargados por Instituciones europeas, y se han adoptado algunos textos no vinculantes, pero muy importantes, que no excluyen que en el futuro se regule esta actividad específicamente.

Sin perjuicio de otros documentos sobre el gas, se puede mantener que el gas no convencional se menciona por primera vez en la Resolución

del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2010, sobre una nueva estrategia energética para Europa 2011-2020 (P7\_TA [2010] 0441), relativa al documento de evaluación de la Comisión “Hacia una nueva estrategia energética para Europa 2011-2020”, publicado el 7 de mayo de 2010.

A continuación, en 2011 la cuestión aparece al elaborar la Comisión primero una “Guía sobre la aplicación de la Directiva 85/337/CEE a los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales”, de 12 de diciembre de 2011 (Ref. ARES [2011] 1339393), y después una “Nota sobre el marco legal europeo en materia de medio ambiente en relación con los proyectos de *shale gas*”, de 22 de diciembre (Ref. ARES [2011] 1404216). Además, el Parlamento Europeo encargó un estudio sobre la incidencia de la extracción de gas y petróleo de esquisto en el medio ambiente y la salud humana, que se presentó en junio y se finalizó en noviembre, y la Comisión presentó la Comunicación titulada “Hoja de Ruta de la Energía para 2050” (COM [2011] 885 final, Bruselas, 15.12.2011), en la que destaca la importancia de este gas.

El 27 de Enero de 2012, la Comisión publicó un estudio sobre la concesión de licencias y los procedimientos de autorización para proyectos de gas de esquisto, y otro que proporciona una visión general del desarrollo de gas de esquisto en Estados Unidos, haciendo hincapié en los aspectos ambientales y sociales, y evalúa las implicaciones en la Unión Europea. Poco después, el 7 de Septiembre de 2012, la Comisión publicó otros tres estudios sobre los efectos potenciales de estos combustibles fósiles no convencionales en los mercados de la energía, el impacto climático potencial de producción de gas de esquisto y los riesgos potenciales que el desarrollo de este gas y la técnica de fracturación hidráulica puede presentar para la salud humana y el medio ambiente.

Seguidamente, el Parlamento Europeo adoptó dos Resoluciones de 21 de noviembre de 2012, sobre las repercusiones medioambientales de la extracción de gas y petróleo de esquisto (P7\_TA [2012] 0443) y sobre los aspectos industriales, energéticos y otros del gas y del petróleo de esquisto (P7\_TA [2012] 0444).

Posteriormente, el Consejo Europeo de 22 de mayo de 2013 (Conclusiones, doc. EUCO 75/1/13-REV 1, Bruselas, 23.5.2013) mantiene que continua siendo crucial intensificar la diversificación del abastecimiento de energía en Europa y desarrollar recursos energéticos autóctonos para garantizar la seguridad del abastecimiento, reducir la dependencia energética externa de la UE y estimular el crecimiento económico, asumiendo que la Comisión va a evaluar un recurso más sistemático

a fuentes de energía autóctonas, respetando la elección de cada Estado Miembro en materia energética.

Por otra parte, la Comisión organizó entre diciembre de 2012 y marzo de 2013 una encuesta sobre los combustibles fósiles no convencionales, cuyos resultados (con un ligero porcentaje contrario a los mismos) se publicaron en octubre, y el Comité de las Regiones adoptó, el 9 de octubre de 2013, un Dictamen de iniciativa sobre “Perspectiva de los entes locales y regionales respecto del gas y el petróleo de esquisto/estáticos (hidrocarburos no convencionales)” (DOUE C 356, 5.12.2013), de contenido crítico.

Además, desde un punto de vista general, la Comisión ha aprobado la Comunicación “Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030” (COM [2014] 15 final, Bruselas, 22.1.2014), ya mencionada, que insiste en la necesidad de mejorar la seguridad energética europea, para lo que propone seguir explotando fuentes de energía autóctonas sostenibles (fuentes de energía renovables, reservas nacionales de combustibles fósiles convencionales y no convencionales, principalmente gas natural, y energía nuclear), según la elección de los Estados Miembros, y estimando que, cuando se exploten fuentes autóctonas, se deberá respetar el marco de la legislación europea; anunciando que la Comisión ha adoptado un marco para la explotación segura y estable desde el punto de vista medioambiental del gas de esquisto.

En respuesta al debate producido y a los textos y solicitudes anteriores, la Comisión ha aceptado desarrollar un marco para la extracción segura y protegida de hidrocarburos no convencionales en la Unión, para lo que ha presentado, el 22 de Enero de 2014, la Comunicación sobre “La exploración y producción hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen en la UE” (COM [2014] 23 final, Bruselas, 22.1.2014, acompañada de la correspondiente evaluación de impacto SWD [2014] 22 final; la cual fue reelaborada para corrección de errores en COM [2014] 23 final/2, Bruselas, 17.3.2014), y ha aprobado la Recomendación 2014/70/UE, de 22 de Enero de 2014, relativa a unos principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen (DOUE L 39, 8.2.2014), con la que pretende apoyar a los Estados Miembros a la hora de garantizar la protección del medio ambiente, el uso eficiente de los recursos y la información del público, y para que, al mismo tiempo, aquellos que así lo deseen puedan materializar los beneficios potenciales en términos de seguridad energética y competitividad. Además, la Comisión estima que la legislación actual es plenamente aplicable y, por ahora,

suficiente para regular de forma apropiada las operaciones de exploración y producción de gas de esquisto.

En concreto, la Recomendación 2014/70/UE invita a los Estados Miembros a velar porque se realice una evaluación ambiental estratégica antes de autorizar actividades de exploración y/o producción de hidrocarburos en las que se prevea que se aplique la fracturación hidráulica de alto volumen (puntos 3-1º y 4º); se establezcan normas claras sobre posibles restricciones de las actividades, distancias mínimas entre las operaciones y zonas residenciales y zonas de protección de aguas, así como limitaciones en relación con la profundidad mínima entre la superficie a fracturar y las aguas subterráneas (punto 3-2º); se realice una evaluación de impacto ambiental de tales actividades, con participación de la población (puntos 3-3º y 4º); se garantice la plena coordinación de las condiciones y los procedimientos para la obtención de las correspondientes autorizaciones (punto 4); se garantice la idoneidad de la formación geológica de los emplazamientos para tales operaciones, y se realicen una caracterización y una evaluación de riesgos específicos (punto 5); se realice un informe sobre la situación de referencia (en relación con el estado medioambiental), que sirva de comparación en el seguimiento posterior o en caso de incidente (punto 6); la instalación esté construida de manera que impida las posibles fugas a la superficie y los derrames (punto 7); los operadores apliquen un planteamiento integrado al desarrollo de una zona de producción para prevenir y reducir los impactos y riesgos sanitarios y ambientales, y que, antes de comenzar la producción, se hayan establecido las condiciones adecuadas para el mantenimiento de la instalación (punto 8); los operadores utilicen las mejores técnicas disponibles, así como las buenas prácticas de la industria para prevenir, gestionar y reducir los impactos y los riesgos (punto 9); se minimice el uso de sustancias químicas en la fracturación, y que no sean peligrosas, y se informe a la población sobre la composición del fluido utilizado (puntos 10 y 15); los operadores realicen un seguimiento periódico de la instalación, de la superficie circundante y del subsuelo que puedan verse afectados (punto 11); se aplique la legislación en materia de responsabilidad medioambiental y el operador preste la correspondiente garantía financiera o equivalente que cubra las posibles responsabilidades potenciales por daños ambientales (punto 12); se realice un estudio tras la clausura de cada instalación para comparar el estado ambiental del emplazamiento de la instalación, la superficie circundante y el subsuelo con el del inicio de las operaciones, descrito en el estudio de referencia (punto 14); las autoridades competentes dispongan de recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para ejercer sus



funciones (punto 13), y aquellos que hayan decidido explorar o explotar estos hidrocarburos apliquen los principios señalados en la Recomendación antes del 28 de Julio de 2014, e informen a la Comisión cada año, y la primera vez en diciembre de 2014, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma; procediendo la Comisión, 18 meses después, a la revisión de la misma, y, teniendo en cuenta lo anterior y los avances en las mejores técnicas disponibles, decidirá si resulta necesario presentar entonces propuestas legislativas con disposiciones jurídicamente vinculantes en la materia (punto 16).

No cabe duda que esta Recomendación es un texto avanzado, al incluir todo lo necesario para que las operaciones de extracción de hidrocarburos no convencionales se realicen con total seguridad y sin riesgos para el medio ambiente ni para la salud humana; pero como hemos señalado no tiene carácter jurídicamente vinculante.

Sin embargo, lo anterior no nos debe hacer creer que la Unión Europea no tiene legislación aplicable a tales operaciones, pues efectivamente la tiene, si bien son muchas normas generales o ambientales (de hecho, un gran parte del contenido de la Recomendación está inspirado en esas normas), y no una norma exclusivamente dirigida a regular dichas operaciones (aunque esta opción legislativa es perfectamente posible, como prevé la propia Comisión al comprometerse, si se estimara necesario, a elaborarla más adelante).

No existiendo aún una norma general y global sobre la actividad extractiva en la Unión, la más específica en materia de hidrocarburos es la Directiva de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos. Asimismo, deben mencionarse la Directiva de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, modificada en 2009, y, con un carácter más general, la Directiva de 19 de noviembre de 2008, relativa a los residuos. Por último, deben tenerse en cuenta también las Directivas en materia de equipos de trabajo y sobre seguridad y salud de los trabajadores en las industrias extractivas, de 1992.

En relación con la protección del agua, esencial para las operaciones de fracturación y que generan reflujos con los restos de sustancias químicas que asimismo se utilizan en tales operaciones, debe citarse la Directiva de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, modificada por última vez en 2013, y la Directiva de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

El tercer grupo normativo aplicable es la legislación sobre sustancias químicas, de especial importancia, y con cierta polémica, para la técnica de la fracturación hidráulica. El texto clave es el Reglamento de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH) y por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, modificado por última vez en 2013, que crea un sistema integrado de registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias y preparados químicos, obligando a las empresas que las fabrican e importan a evaluar los riesgos derivados de su uso y a adoptar las medidas necesarias para gestionar cualquier riesgo. Además, debe tenerse en cuenta alguna norma más específica, como la relativa a los biocidas de 1998.

En cuarto lugar, debe tenerse en cuenta también la Directiva de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que será derogada y sustituida a partir de 1 de junio de 2015 por la Directiva de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que se aplica a los establecimientos que usen determinadas sustancias, entre ellas algunas utilizadas en la fracturación.

En relación con las actividades relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro debe resaltarse la modernidad y el carácter completo de la Directiva de 12 de junio de 2013, que se aplica a las operaciones relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro, y establece el régimen para prevenir accidentes graves.

Finalmente, deben destacarse las normas ambientales que específicamente se aplican a estas operaciones de exploración y extracción de gas de esquisto mediante fractura hidráulica. En primer término, la Directiva de 27 de junio de 2001, de evaluación ambiental estratégica, que somete a evaluación ambiental, entre otros, a los planes que se elaboren en materia de energía, y, por tanto, también aquellos que se refieran al gas no convencional. Por otra parte, la Directiva de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente somete a evaluación de impacto ambiental, de forma obligatoria, entre otras, las refinerías de petróleo bruto (con exclusión de las empresas que fabrican únicamente lubricante a partir de petróleo bruto) e instalaciones de gasificación y de licuefacción de al menos 500 Tm de carbón o de pizarra bituminosa al día y la extracción de petróleo y gas natural con fines comerciales cuando la cantidad extraída

sea superior a 500 toneladas por día en el caso del petróleo y a 500.000 m<sup>3</sup> por día en el caso del gas (art. 4-1º y Anexo I-1º y 14º), y además, también entre otras, las perforaciones profundas y las instalaciones industriales en el exterior para la extracción de carbón, petróleo, gas natural y, minerales, y también pizarras bituminosas, se someterán a evaluación de impacto ambiental cuando lo determinen los Estados Miembros mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o criterios establecidos por los mismos y el almacenamiento de gas natural sobre el terreno (art. 4-2º y Anexo II-2º-d y e, y 3º c). El problema, y la correspondiente crítica, radica en que únicamente se exige la evaluación de impacto ambiental para yacimientos que extraigan cantidades superiores a 500.000 m<sup>3</sup>/día en el caso del gas, con lo que, siendo menores las cantidades obtenidas en los yacimientos no convencionales, no han de someterse a evaluación de impacto ambiental. Tal problema hubiera podido resolverse de forma adecuada, al reformarse la Directiva EIA mediante la Directiva de 16 de abril de 2014, que comentaremos más adelante, pero ésta no menciona la cuestión y los Anexos no se han modificado, con lo que quedan las cosas como estaban.

Asimismo, finalmente, son aplicables a las operaciones de exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos no convencionales, en su caso, las normas en materia de protección de la naturaleza, principalmente las Directivas de hábitats naturales de 1992 y de conservación de las aves silvestres de 2009.

En este proceso, el Consejo Europeo de 20 y 21 de marzo de 2014, ya citado, en la parte de sus Conclusiones en materia de energía y clima, y en concreto en relación con la política para reducir las altas cuotas de dependencia energética de la UE, estima necesario “seguir desarrollando fuentes de energía renovables y otras fuentes de energía autóctonas” (debiendo entenderse que esta frase incluye los posibles yacimientos de hidrocarburos no convencionales).

Por otra parte, la importante Estrategia Europea de la Seguridad Energética, ya mencionada, entre las medidas propuestas para aumentar la producción de energía en la Unión, incluye obviamente la producción de petróleo y gas de fuentes no convencionales, especialmente el gas de esquisto, ya que “podría compensar parcialmente la progresiva reducción de la producción de gas convencional, siempre que se aborden adecuadamente las cuestiones de la aceptación de la opinión pública y las repercusiones medioambientales”, y precisa que en este momento se están realizando las primeras actividades de exploración en algunos Estados Miembros, y que es necesario contar con una perspectiva más precisa sobre las reservas no con-

vencionales de la UE (recursos económicamente recuperables) que permita llevar a cabo la posible producción a escala comercial, por lo que se recomienda a los EM evaluar el potencial de los hidrocarburos no convencionales, teniendo plenamente en cuenta la Recomendación 2014/70/UE, citada, para asegurar la aplicación de las normas medioambientales más estrictas.

El Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014, ya citado, acogió positivamente la Estrategia anterior y celebró un primer debate, asumiendo que la misma está estrechamente vinculada con el marco estratégico en materia de clima y energía para 2030, e insta a incrementar los esfuerzos encaminados a reducir la elevada dependencia energética de Europa, incluyendo un mayor desarrollo de la producción nacional.

## **6. CAPITAL NATURAL, RECURSO NATURALES Y RESIDUOS**

En esta materia, que constituye el primer objetivo prioritario del VII Programa Ambiental, debe mencionarse en primer lugar la Decisión 2014/283/UE, del Consejo, de 14 de abril de 2014, relativa a la celebración en nombre de la Unión Europea del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, cuyo texto oficial se publica a continuación (DOUE L 150, 20.5.2014), adoptado el 29 de octubre de 2010 y firmado por la UE de acuerdo con la Decisión del Consejo de 6 de mayo de 2011, así como por la mayoría de los Estados Miembros; entrando en vigor el 12 de octubre de 2014 (DOUE L 283, 27.9.2014). En este Protocolo se desarrollan las normas generales del Convenio citado relativas al acceso a los recursos genéticos y a la participación en los beneficios monetarios y no monetarios derivados de la utilización de recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados a los mismos (“acceso y participación en los beneficios”).

Además, se aprobó el Reglamento (UE) n° 511/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativo a las medidas de cumplimiento de los usuarios del Protocolo de Nagoya sobre al acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización en la Unión (DOUE L 150, 20.5.2014), que establece las normas que rigen la conformidad del acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados a tales recursos y la participación justa y equitativa en los beneficios asociados, con arreglo a las disposiciones del Protocolo citado.

El Reglamento Nagoya se aplica a los recursos genéticos sobre los que los EM ejercen derechos soberanos y a los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos a los que se acceda después de la entrada en vigor del Protocolo en la Unión, y asimismo a los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos genéticos y de conocimientos tradicionales asociados a esos recursos. Por el contrario, no se aplica a los recursos genéticos para los que existan instrumentos internacionales especializados y nada de lo dispuesto en el mismo obligará a un EM a facilitar información cuya difusión este considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad. Además, el mismo se entenderá sin perjuicio de las normas de los EM sobre acceso a los recursos genéticos sobre los que ejercen derechos soberanos dentro del Convenio, ni de las disposiciones de los EM de acuerdo con el Convenio relativas a los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos.

Los usuarios (que son toda persona física o jurídica que utilice recursos genéticos o conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos) actuarán con la debida diligencia para asegurarse de que el acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados a tales recursos que ellos utilizan sea conforme con los requisitos legislativos o reglamentarios aplicables en materia de acceso y participación en los beneficios, y de que se establezca una participación justa y equitativa en los beneficios en unas condiciones mutuamente acordadas, con arreglo a los requisitos legislativos o reglamentarios aplicables. Estos recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a tales recursos únicamente serán transferidos y utilizados en condiciones mutuamente acordadas, cuando estas sean exigidas con arreglo a los requisitos legislativos o reglamentarios aplicables, que se precisan.

Se considerará que han ejercido la debida diligencia, los usuarios que adquieran recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura en un país que es Parte en el Protocolo de Nagoya que haya decidido que estos recursos bajo su gestión y control y de dominio público, que no están contenidos en el anexo I del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, también van a estar sometidos a los términos y condiciones del Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material (ATM) a efectos de lo establecido en el TIRFAA citado.

No obstante, cuando la información en su posesión no sea suficiente o persistan incertidumbres en cuanto a la legalidad del acceso y la utilización, los usuarios obtendrán un permiso de acceso o su equivalente y establecerán condiciones mutuamente acordadas, o suspenderán la utilización.

Los usuarios conservarán la información relacionada con el acceso y la participación en los beneficios durante los veinte años siguientes al vencimiento del plazo de utilización.

No obstante, se prevé que los usuarios que adquieran un recurso genético que se haya determinado como agente patógeno causante, o que probablemente sea el agente patógeno causante, de una emergencia actual o inminente de salud pública de importancia internacional, o de amenazas transfronterizas graves para la salud, a efectos de la preparación ante emergencias de salud pública en países que todavía no se encuentren afectados y de respuesta en los países afectados, cumplirán las obligaciones establecidas en el Reglamento, y si no se cumpliesen, se suspenderá su utilización.

El Reglamento crea el Registro de Colecciones de la Unión, que gestionará la Comisión, que estará en internet y será fácilmente accesible para los usuarios; entendiéndose por “colección” al conjunto de muestras recogidas de recursos genéticos y la información asociada, acumuladas y almacenadas, independientemente de que estén en manos de entidades públicas o privadas, que cumplan los requisitos establecidos. Por otra parte, se obliga a los EM a designar una o varias autoridades responsables de la aplicación del Reglamento, cuya lista hará pública la Comisión, así como un punto de contacto de enlace con la Secretaría del Convenio.

A continuación, se establece un régimen de supervisión y de control, con su correspondiente registro, del cumplimiento de las prescripciones del Reglamento por los usuarios que llevan a cabo las autoridades competentes de los EM; previendo la posibilidad del reconocimiento de mejores prácticas en la materia. Además, se obliga a los Estados Miembros a establecer las correspondientes sanciones por incumplimientos de lo prescrito en el Reglamento.

Finalmente, se prevé un sistema de cooperación entre las autoridades competentes y la Comisión; se establecen medidas complementarias (en materia de información y formación, códigos de conducta, orientaciones técnicas, etc.), y se prevé la creación de un Foro Consultivo y, como es habitual, la elaboración de informes de aplicación y la futura revisión del texto.

En relación con el capital natural, la Comisión adoptó la Comunicación sobre la “Estrategia de la UE contra el tráfico de especies silvestres” (COM [2014] 64 final, Bruselas, 7.2.2014), dado que en la actualidad, el mundo asiste a una intensificación del comercio transfronterizo ilícito de especies de fauna y flora silvestres (tráfico de especies silvestres); convirtiéndose en

una de las actividades delictivas más lucrativas a nivel mundial, teniendo en cuenta además que las cometen los mismos tipos de grupos delictivos organizados que son responsables a nivel internacional de actividades tales como el tráfico de seres humanos, estupefacientes y armas de fuego, y que la caza furtiva y el tráfico de especies silvestres son una fuente de financiación de algunas milicias. Al ser la UE el principal mercado de destino de productos ilícitos de especies silvestres, a través del mercado negro, la Comunicación plantea una serie de acciones sobre tal problema; unas de ámbito internacional (regular el comercio, mediante el Convenio CITES, y exigir su aplicación, apoyar la actuación y la cooperación internacionales) y otras a nivel de la Unión (en relación con la regulación del mismo y su aplicación efectiva, la formación en la materia, la lucha contra la delincuencia organizada y acciones para involucrar a la sociedad civil).

Entre las normas aprobadas en esta materia, deben destacarse la Decisión de Ejecución de la Comisión 2014/203/UE, de 19 de marzo de 2014, relativa a la aprobación del programa de trabajo plurianual LIFE para 2014-2017 (DOUE L 116, 17.4.2014), que, de acuerdo con el Reglamento sobre el programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) de 2013, establece la asignación indicativa de fondos para las áreas prioritarias y los tipos de financiación para los señalados, y el Reglamento (UE) n° 1143/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras (DOUE L 317, 4.11.2014), que establece las normas para evitar, reducir al máximo y mitigar los efectos adversos sobre la biodiversidad de la introducción y propagación en la Unión, tanto de forma intencionada como no intencionada, de especies exóticas invasoras; entendiéndose por tales cualquier ejemplar vivo de una especie, subespecie o taxón inferior de animales, plantas, hongos o microorganismos introducidos fuera de su área de distribución natural; incluye cualquier parte, gameto, semilla, huevo o propágulo de dicha especie, así como cualquier híbrido, variedad o raza que pueda sobrevivir y reproducirse posteriormente, y cuya introducción o propagación haya demostrado ser una amenaza o tener efectos adversos sobre la biodiversidad y los servicios asociados de los ecosistemas.

En materia de residuos, debemos destacar la Decisión 2014/241/UE, del Consejo, de 14 de abril de 2014, relativa a la ratificación del Convenio Internacional de Hong Kong para el Reciclaje Seguro y Ambientalmente Racional de los Buques de 15 de mayo de 2009, o a la adhesión a él, por los Estados Miembros en interés de la Unión Europea (DOUE L 128, 30.4.2014), que comprende el diseño, la construcción, el funcionamiento y la preparación de los buques con el fin de facilitar el reciclaje seguro y ambiental-

mente racional sin poner en peligro la seguridad del buque y la eficiencia operativa, así como el funcionamiento de las instalaciones de reciclaje de buques de manera segura y ambientalmente racional, y el establecimiento de un mecanismo adecuado para el reciclaje de buques.

Finalmente, en el marco de la Estrategia Europa 2020, la Comisión aprobó la Comunicación sobre el “Plan de acción para el futuro de la producción ecológica de la Unión Europea” (COM [2014] 179 final, Bruselas, 24.3.2014), que la define como un sistema global de gestión de la agricultura y de la producción de alimentos que se caracteriza por la combinación de diversos aspectos: utiliza las mejores prácticas medioambientales, garantiza un alto nivel de biodiversidad, preserva los recursos naturales, aplica altos niveles de bienestar animal y emplea métodos de producción que guardan sintonía con la preferencia de algunos consumidores por los productos que utilizan sustancias y procesos naturales; englobando no solo a los productores de los sectores de la agricultura y la acuicultura, sino también a sus suministradores, a los fabricantes de productos alimenticios y a los distribuidores.

El mercado ecológico de la UE se ha desarrollado de forma significativa en los últimos años, suponiendo en 2011 la cantidad de 19.700 millones de euros y una tasa de crecimiento del 9% y una superficie dedicada a la producción ecológica que ha crecido a lo largo de la última década a un ritmo rápido, pues cada año se asiste en la Unión al paso a la producción ecológica de 500.000 hectáreas de tierras agrícolas, llegando en 2012 a 9,6 millones de hectáreas.

Una vez descrito el contexto de este tipo de producción, el Plan de acción se centra hasta 2020 en tres objetivos prioritarios. El primero es aumentar la competitividad de los productores ecológicos de la Unión Europea mejorando el conocimiento que tengan de los instrumentos de la UE consagrados a la producción ecológica e incrementando las sinergias con esos instrumentos; cubriendo las lagunas técnicas de la producción ecológica con actividades de investigación e innovación y con la difusión de sus resultados, y ampliando la información sobre el sector de la producción ecológica y sobre su mercado y su comercio. El segundo objetivo prioritario es consolidar e incrementar la confianza de los consumidores en el régimen europeo de la alimentación y la agricultura ecológicas, así como, gracias particularmente a las medidas de control aplicadas, en los productos ecológicos importados. El tercer y último objetivo prioritario es reforzar la dimensión exterior del régimen de la producción ecológica de la UE.



## 7. INDUSTRIA, EMPRESAS Y MEDIO AMBIENTE

Asimismo, en el marco de la Estrategia Europa 2020 y de dos Comunicaciones anteriores (COM [2010] 614 final y COM [2012] 582 final), la Comisión adoptó la Comunicación “Por un renacimiento industrial europeo” (COM [2014] 14 final, Bruselas, 22.1.2014), en la que en primer lugar resalta la importancia económica y en materia de empleo de este sector, ya que supone el 80% de las exportaciones europeas y el 80% de la investigación y la innovación privadas; casi uno de cada cuatro puestos de trabajo del sector privado se encuentra en la industria y suele requerir una alta cualificación, y cada empleo adicional en el sector manufacturero genera entre 0,5 y 2 empleos en otros sectores, y produce un superávit de 365.000 millones de euros en el comercio de productos manufacturados. Los sectores industriales que destacan son los del automóvil, maquinaria y equipos, industria química y farmacéutica, industria espacial y aeronáutica o industrias creativas, así como bienes de calidad en muchos otros sectores, y también el alimentario.

Teniendo en cuenta la importancia del sector, los problemas de la crisis económica y los retos actuales, la Comisión expone en la Comunicación sus prioridades clave en materia de política industrial, y, por lo tanto, invita a los Estados Miembros a reconocer la importancia fundamental de la industria para impulsar la competitividad y el crecimiento sostenible en Europa y para una integración más sistemática de los aspectos relacionados con la competitividad en todos los ámbitos políticos.

En primer término, se plantea conseguir un mercado único europeo integrado que sea un lugar atractivo para las empresas y la producción, con acciones relativas a completar la integración de las redes de información, energía y transporte; alcanzar un mercado interior abierto e integrado de productos y servicios; sobre el entorno empresarial, el marco regulador y la Administración Pública en la UE, comprometiéndose la Comisión a presentar una iniciativa sobre una Administración Pública que favorezca el crecimiento, ofreciendo una sinopsis de las mejores prácticas de la misma en la UE, en particular sobre herramientas de Administración en línea y contratación pública.

En segundo lugar, se señalan las acciones sobre modernización industrial, invertir en la innovación, las nuevas tecnologías, los factores de producción y las capacidades, al estimar que, para competir en los mercados mundiales, las empresas europeas tienen que orientarse hacia la innovación, la productividad, el aprovechamiento eficiente de los recursos y un alto valor añadido. Para ello, se propone estimular la inversión en inno-

vación y nuevas tecnologías, aumentar la productividad y el uso eficiente de los recursos y facilitar el acceso a los insumos de producción a precios asequibles, acciones en materia de energía, acciones relacionadas con las materias primas y el uso eficiente de los recursos, y mejorar las competencias y facilitar la transformación industrial.

En tercer lugar, la Comunicación hace referencia a las pequeñas y medianas empresas y el espíritu empresarial, dada su importancia económica y a nivel del empleo que generan en la UE, proponiendo acciones relativas a los costes normativos y administrativos que soportan, al intento de superar los obstáculos que limitan su crecimiento y a potenciar sus agrupaciones.

Finalmente, el tercer eje planteado es sobre la internacionalización de las empresas de la Unión, dada la importancia de las exportaciones y el superávit comercial, por lo que se proponen medidas para facilitar el acceso a los mercados de otras áreas del mundo (mediante actividades de diplomacia económica o acuerdos para abrir la contratación pública de otros Estados a las empresas europeas, p. ej.), y sobre normalización, cooperación en materia de regulación y derechos de propiedad intelectual.

En este mismo ámbito, la Comisión ha aprobado la Comunicación sobre el “Plan de acción ecológico para las Pymes. Permitir que las Pymes conviertan los desafíos medioambientales en oportunidades empresariales” (COM [2014] 440 final/2, corrigendum, Bruselas, 17.12.2014), en la que, siguiendo la Estrategia Europa 2020 y lo señalado por el Consejo Europeo en su reunión de marzo, ya mencionado, se subraya que Europa necesita una base industrial fuerte y competitiva en términos tanto de producción como de inversión, que actúe como motor fundamental del crecimiento económico y la creación de empleo, y que esa Estrategia destaca la prioridad de la UE de convertirse en una economía sostenible y establece ambiciosos objetivos en materia de acción por el clima y eficiencia energética; siendo necesario aumentar el papel de las Pymes en el progreso hacia estos objetivos.

En particular, se estima que es necesaria una ecologización de las Pymes con vistas a una mayor competitividad y sostenibilidad, principalmente en relación con la eficiencia en la utilización de recursos. Para ello, la Comisión propone proporcionar a las Pymes información práctica, asesoramiento y apoyo sobre cómo mejorar su eficiencia en el uso de los recursos de forma rentable, apoyar los mecanismos de transferencia de tecnología eficiente para las tecnologías verdes, y facilitar el acceso a la financiación para mejoras relacionadas con los recursos y la eficacia energética en las Pymes.

En segundo lugar, se prevé avanzar en relación con una iniciativa empresarial ecológica para las empresas del futuro, dado que las Pymes necesitan un entorno empresarial favorable que permita desarrollar, financiar y llevar al mercado fácilmente las ideas ecológicas, para lo que la Comisión propone medidas para promover todas las formas de ecoinnovación, incluida la ecoinnovación no tecnológica, para facilitar la búsqueda de socios empresariales, las competencias y el conocimiento con vistas a la iniciativa empresarial verde (en estrecha relación con la Iniciativa de Empleo Verde, ya mencionada) y aprovechar mejor el papel de las agrupaciones de empresas en apoyo de las Pymes ecoinnovadoras.

Seguidamente, se resaltan las oportunidades para las Pymes en una cadena de valor más ecológica, en el marco de una economía circular, ya mencionada, por los ahorros de costes y de recursos que supone, para lo que la Comisión propone eliminar los obstáculos sistémicos a la colaboración intersectorial y transnacional dentro de la cadena de valor, a la creación de empresas y a la cooperación entre estas, facilitando la creación de modelos de negocio de servicios y la reutilización de materias, productos y residuos, y facilitar también la colaboración intersectorial con el fin de promover la economía circular.

A continuación, se proponen medidas sobre el acceso a los mercados para las Pymes ecológicas, relativas a promover un mercado interior europeo más verde, y a facilitar el acceso de los empresarios ecológicos a los mercados internacionales y la adopción de tecnologías eficientes en el uso de los recursos en los países socios mediante la cooperación con las Pymes europeas.

Finalmente, se plantean medidas en relación con la gobernanza relativas a garantizar el seguimiento y la actualización de las iniciativas adoptadas por la Comisión para apoyar a las Pymes en este ámbito, y sobre apoyo a la coordinación, la cooperación y el intercambio de mejores prácticas a escala europea, nacional y regional.

## **8. SOSTENIBILIDAD DE LAS CIUDADES**

Siendo este uno de los objetivos prioritarios del VII Programa Ambiental, y siguiendo algunos textos en la materia desde hace años, la Comisión aprobó la Comunicación sobre “La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una agenda urbana para la UE” (COM [2014] 490 final, Bruselas, 18.7.2014), que comienza señalando que Europa sigue teniendo problemas relacionados con la economía, el clima, el medio ambiente y la sociedad en general, y que la mayoría de estos problemas tienen una fuerte

dimensión urbana, porque bien se manifiestan principalmente en las ciudades o en torno a ellas (pobreza, segregación social y espacial, degradación medioambiental, etc.), o bien encuentran su solución en las ciudades o a través de ellas (eficiencia en el uso de los recursos y economía neutra en CO<sub>2</sub>; desarrollo económico e innovación; innovación social e integración, etc.). Aunque el papel de las ciudades en el desarrollo económico, social y cultural y su potencial como hábitat que hace un uso más eficiente de los recursos gozan de amplio reconocimiento, se estima que la respuesta política a nivel europeo y nacional ha sido lenta y fragmentada, con muchas iniciativas sectoriales, pero muy poco integradas; estimándose que cada vez hay más opiniones que sostienen que las ciudades deben participar adecuadamente en el diseño y la aplicación de las políticas de la UE y que estas deben adaptarse mejor a las realidades urbanas en las que se van a aplicar. Por ello, la Comisión Europea organizó el Foro CiTIEs y continuó el debate en la reunión informal de Ministros responsables de la Política de Cohesión, organizada en Atenas por la Presidencia griega el 24 de abril de 2014.

El objetivo de la presente Comunicación es ampliar el debate a todas las partes interesadas, y se inicia con la presentación de la situación actual de la UE en materia urbana, caracterizada, entre otras cuestiones, por la importante concentración urbana de la población, pues el 72% de la población de la Unión vive en ciudades (359 millones), estimándose que en 2050 se llegue al 80%, y de la actividad económica, ya que el 67% del PIB se genera en las áreas metropolitanas europeas, así como su trascendencia para abordar algunos problemas mundiales, como el consumo de energía y las emisiones de dióxido de carbono. Sin embargo, aun persisten algunos problemas en los ámbitos urbanos y algunos resultados de determinadas acciones son insatisfactorios (como las diferencias entre el tamaño de las ciudades, desempleo y descualificación de los trabajos, problemas de exclusión social, presiones sobre los servicios públicos y sobre la cohesión territorial, vulnerabilidad frente a desastres naturales, etc.), y existencia de un sistema urbano fragmentado (formado por grandes centros urbanos, estructura urbanas policéntricas y urbanización dispersa, y con algunos desajustes con la estructura administrativa). Seguidamente, el texto repasa la situación actual de la política urbana en Europa (caracterizada por políticas nacionales muy diversas, los procesos de cooperación auspiciados por la UE y el proceso para avanzar hacia una visión común del desarrollo urbano), la trascendencia de la creación de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión, y los fondos financieros que pueden utilizarse para las inversiones urbanas, aunque se mantiene que el potencial urbano puede utilizarse mejor. A continuación, y en estrecha relación

con lo anterior, se describe el proceso de debate y adopción de una Agenda Urbana para la Unión (desde la primera Comunicación de 1997 hasta la reunión en Atenas, en abril de 2014). Por otra parte, la Comunicación resalta con datos la dimensión mundial del desarrollo urbano, para comparar el proceso europeo con la situación global.

A la vista de la reflexión anterior y de los datos aportados, el texto plantea las posibles vías futuras, abriendo una consulta sobre la necesidad y el contenido de la Agenda Urbana para la Unión, alrededor de las preguntas que se formulan.

En estrecha relación con el ámbito urbano (aunque tienen sustantividad propia, y podrían analizarse también en la parte dedicada a la energía y el clima), debe mencionarse la Comunicación de la Comisión sobre la “Estrategia para reducir el consumo de combustible y las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos pesados” (COM [2014] 285 final, Bruselas, 21.5.2014), elaborada en el marco de los objetivos tendentes a alcanzar una economía hipocarbónica (como el VII Programa Ambiental, la Hoja de Ruta en la materia y el Libro Blanco del Transporte), y cuyo objetivo es frenar las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos pesados de una manera rentable y proporcionada para las partes interesadas y para la sociedad, ofrecer a los interesados un marco político claro y coherente e indicar la evolución legislativa probable, con el fin de facilitar la toma de decisiones y la planificación de las inversiones.

En primer término, se justifica medioambientalmente, y desde otros ámbitos, la necesidad de adoptar medidas para reducir el consumo de combustible y las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos pesados, para después proponer diversas medidas, que constituyen el contenido de la Estrategia (como cambios modales, reducir la intensidad del contenido de CO<sub>2</sub> en los combustibles, desarrollo de vehículos con huella de carbono menor, etc.).

En esta misma línea, se ha aprobado la importante Directiva 2014/94/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos (DOUE L 307, 28.10.2014), que, en el desarrollo de la política de energía y clima, y con incidencia sobre la sostenibilidad urbana, establece un marco común de medidas para la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos en la Unión a fin de minimizar la dependencia de los transportes respecto del petróleo y mitigar el impacto medioambiental del transporte, y determina los requisitos mínimos para la creación de una infraestructura para los combustibles alternativos, incluyendo puntos de recarga para vehículos eléctricos y puntos de repostaje

de gas natural (GNL y GNC) y de hidrógeno, que se habrán de aplicar mediante los marcos de acción nacionales de los Estados Miembros, así como mediante las especificaciones técnicas comunes sobre dichos puntos de recarga y de repostaje, y los requisitos de información a los usuarios.

Asimismo, constituyendo el ruido del tráfico vial un serio problema ambiental, y en línea con la política seguida desde los años 70 del siglo pasado hasta ahora, se ha adoptado el Reglamento (UE) n° 540/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 sobre el nivel sonoro de los vehículos de motor y de los sistemas silenciadores de recambio (DOUE L 158, 27.5.2014), que afecta y deroga algunas Directivas y que establece los requisitos administrativos y técnicos para la homologación de tipo UE de los vehículos nuevos de las categorías previstas por lo que respecta a su nivel sonoro, así como de los sistemas silenciadores de recambio y componentes de estos homologados como unidades técnicas independientes diseñadas y construidas para determinados vehículos, con el fin de facilitar su matriculación, venta y puesta en servicio en la Unión.

## 9. SEGURIDAD NUCLEAR

En esta materia se ha aprobado Reglamento (EURATOM) n° 237/2014, del Consejo, de 13 de diciembre de 2013, por el que se establece un Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (DOUE L 77, 15.3.2014), sustituyendo al Reglamento de 2007 que lo creó como uno de los instrumentos que ofrecen ayuda directa para las políticas exteriores de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y que forma parte del marco que tiene por objeto planificar la cooperación y proporcionar ayuda encaminada a apoyar el fomento de un nivel elevado de seguridad nuclear, protección frente a radiaciones y aplicación de unas salvaguardias eficientes y efectivas de materiales nucleares en terceros países. El nuevo texto establece el régimen mediante el que la Unión financiará (con 225 millones de euros entre 2014 y 2020) medidas para apoyar el fomento de un nivel elevado de seguridad nuclear, protección contra las radiaciones y aplicación de unas salvaguardias eficientes y efectivas de materiales nucleares en terceros países; y cuyos objetivos, relativos a la cooperación prevista, hacen referencia al fomento de una cultura de seguridad nuclear eficaz y aplicación de los niveles más altos de seguridad nuclear y mejora constante de la seguridad nuclear, a la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos (es decir, transporte, tratamiento previo, tratamiento, procesamiento, almacenamiento y eliminación), clausura y descontaminación de antiguas cen-

trales e instalaciones nucleares, y finalmente al establecimiento de marcos y metodologías para aplicar salvaguardias eficaces y efectivas al material nuclear en terceros países.

Además, se ha adoptado Directiva 2014/87/EURATOM, del Consejo, de 8 de julio de 2014 por la que se modifica la Directiva 2009/71/Euratom, por la que se establece un Marco Comunitario para la Seguridad Nuclear de las Instalaciones Nucleares (DOUE L 219, 25.7.2014), que continua el proceso de actualización del ordenamiento en materia de seguridad, a raíz de la revisión de las instalaciones nucleares llevada a cabo después del accidente de Fukushima de 2011.

## 10. CALIDAD AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES

Indudablemente, debe resaltarse en primer lugar, la Directiva 2014/52/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOUE L 124, 25.2014), cuya finalidad es reforzar la calidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, adaptar las diversas etapas del procedimiento a los principios de una normativa inteligente y aumentar la coherencia y las sinergias con otra legislación y otras políticas de la Unión, así como con las estrategias y políticas establecidas por los Estados miembros en ámbitos de competencia nacional, así como garantizar la mejora de la protección del medio ambiente, el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y el apoyo al crecimiento sostenible en la Unión, por lo que procede simplificar y armonizar los procedimientos de evaluación que establece; y dado que, en la última década algunas cuestiones ambientales, como la eficiencia en el uso de los recursos y su sostenibilidad, la protección de la biodiversidad, el cambio climático y los riesgos de accidentes y catástrofes, han adquirido mayor importancia en la elaboración de las políticas, deben constituir también elementos importantes en los procesos de evaluación y de toma de decisiones.

La evaluación de impacto ambiental sustantivamente, de forma más completa, identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso concreto, los efectos significativos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores: la población y la salud humana; la biodiversidad, prestando especial atención a las especies y hábitats protegidos en las Directivas sobre hábitats y aves; la tierra, el suelo, el agua, el aire y el clima; los bienes materiales, el patrimonio cultural y el paisaje; la interacción entre los factores anteriores, y los efectos esperados derivados

de la vulnerabilidad del proyecto ante riesgos de accidentes graves o de desastres que incidan en el proyecto de que se trate.

Por otra parte, la evaluación de impacto ambiental se concibe ahora como el proceso consistente en la preparación de un informe de impacto ambiental por el promotor; la realización de consultas; el examen por la autoridad competente de la información presentada en el informe de evaluación de impacto ambiental y toda información adicional aportada en caso necesario por el promotor, así como toda la información pertinente obtenida a través de las consultas; la conclusión razonada de la autoridad competente sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente, teniendo en cuenta los resultados de los exámenes previstos y la integración de la conclusión razonada de la autoridad competente en cualquiera de las decisiones.

Además, entre otras cuestiones, se modifica la Directiva anterior para acentuar la relación entre la propia evaluación ambiental y la autorización del proyecto concreto, y para actualizar los procesos de consultas y participación en el proceso de la evaluación.

Por otra parte, en materia de desastres y riesgos, la Comisión adoptó la Comunicación sobre el “Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia” (COM [2014] 216 final, Bruselas, 8.4.2014), teniendo en cuenta que la resiliencia es la capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas, y dado que ese Marco, internacionalmente voluntario, fue aprobado en 2005 para avanzar hacia un mundo más seguro frente a peligros naturales y para aumentar la resiliencia frente a ellos, y que expira en 2015, se propone acciones para el nuevo Marco, a debatir, sobre la base de la política europea en estas materias.

Además, en el marco de lo acordado internacionalmente en materia de desarrollo sostenible, y en línea con la política propia en esta materia, se presentó la Comunicación “Una vida digna para todos: de la visión a la acción colectiva” (COM [2014] 335 final, con un Anexo, Bruselas, 2.6.2014), en la que se presenta la actual y problemática situación de la pobreza en el mundo, para proponer algunas acciones para intentar erradicarla (en materia de pobreza, desigualdad, seguridad alimentaria y nutrición, agricultura sostenible, salud, educación, agua y saneamiento, igualdad de género, energía sostenible, empleo, crecimiento sostenible, ciudades, consumo y producción sostenibles, biodiversidad y silvicultura, degradación de suelo o derechos humanos, Estado de Derecho, buena gobernanza e instituciones eficaces, entre otras).



Asimismo, debemos mencionar la Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea “El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!” (COM [2014] 177 final, Bruselas, 19.3.2014), que ha sido la primera iniciativa ciudadana europea en cumplir con los nuevos requisitos establecidos después de su previsión en el Tratado de Lisboa, y que sus organizadores, “Right2Water”, la presentaron oficialmente a la Comisión el 20 de Diciembre de 2013 tras recibir el apoyo de 1,6 millones de ciudadanos.

La Comunicación señala que la iniciativa plantea cuestiones transversales que afectan a una amplia gama de políticas tanto a nivel de la UE como de los EM, y que se debe considerar a la luz del Tratado de la UE y, en particular, de los principios de atribución, proporcionalidad y subsidiariedad. A continuación, se analiza la cuestión en los Tratados, incluyendo la Carta de Derechos Fundamentales, y de la legislación de la Unión para garantizar y mejorar el acceso al agua y al saneamiento, entendiendo que son cruciales su calidad, la accesibilidad física y la asequibilidad; repasando las previsiones relativas a los mismos en la normativa de aguas y el régimen de la prestación de los servicios relacionados con el agua en el mercado interior, para pasar a continuación a plasmar el compromiso de la UE a nivel mundial en la materia, que viene de lejos.

En relación con la iniciativa concretamente, la Comisión la enmarca en el VII Programa Ambiental, que subraya que, para que todos los ciudadanos de la UE puedan disfrutar de unos niveles altos de seguridad del agua potable y de baño para 2020, será necesario mejorar la aplicación de las normas de la UE, y revisarlas cuando sea preciso; garantizar la neutralidad en lo que se refiere a la prestación de los servicios del agua, de acuerdo con la legislación de contratos y concesiones; incrementar la transparencia en las decisiones sobre el agua, principalmente en los planes de cuenca; dar un enfoque más integrado de la ayuda al desarrollo en lo relacionado con el agua; promover asociaciones público-privadas y seguir lo establecido en la Conferencia de Río de 2012.

En respuesta a la iniciativa ciudadana, la Comisión se compromete a adoptar medidas concretas y a trabajar en una serie de nuevas acciones; en particular, la Comisión reforzará la aplicación de su legislación sobre la calidad del agua, basándose en el VII Programa Ambiental y en el Plan para el agua; pondrá en marcha una consulta pública a escala de la UE sobre la Directiva relativa al agua potable, en especial para mejorar el acceso al agua de calidad en la Unión; mejorará la transparencia de la gestión de los datos sobre las aguas residuales urbanas y el agua potable y

explorará la idea de una evaluación comparativa de la calidad del agua; introducirá un diálogo más estructurado entre las partes interesadas sobre la transparencia en el sector del agua; cooperará con iniciativas existentes para proporcionar un conjunto más amplio de criterios de referencia para los servicios del agua; estimulará enfoques innovadores de la ayuda al desarrollo (p. ej., apoyo a las asociaciones de operadores del sector del agua y a las asociaciones público-públicas), promoverá el intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros (p. ej., sobre instrumentos de solidaridad) e identificará nuevas oportunidades para la cooperación, y defenderá el acceso universal al agua potable segura y el saneamiento como ámbito prioritario de los futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Finalmente, en el marco de la Directiva de Emisiones Industriales de 2010, se ha aprobado Decisión de Ejecución 2014/687/UE, de la Comisión, de 26 de Septiembre de 2014, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) para la producción de pasta, papel y cartón (DOUE L 284, 30.9.2014), y la Decisión de Ejecución 2014/738/UE, de la Comisión, de 9 de octubre de 2014, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) sobre las emisiones industriales procedentes del refino de petróleo y de gas (DOUE L 307, 28.10.2014).

## 11. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

- AGÚNDEZ, M. Á. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (Dir.) y otros, “Energía Eléctrica. Manual Básico para Juristas”, Ed. La Ley (Wolters Kluwer)-Iberdrola-Asociación/Colegio de Ingenieros ICAI, Las Rozas (Madrid), 2014.
- ALENZA GARCÍA, J. F. (Dir.), y otros, “La regulación de las energías renovables ante el cambio climático”, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Derecho Ambiental”, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2014.
- BUSTILLO BOLADO, R. O. y GÓMEZ MANRESA, M<sup>a</sup>. F. (Dir.) y otros, “Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas”, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.
- Comisión Europea: “Energía sostenible, segura y asequible para los europeos”, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014.
- “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta. VII PMA – Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020”, 2014 (<http://bookshop.europa.eu/es/vivir-bien-respetando-los->

*l-mites-de-nuestro-planeta-pbKH0113737/?CatalogCategoryID=h2YKABs trXcAAAEjXJEY4e5L).*

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "El VII Programa Ambiental de la Unión Europea (2013-2020), publicado el 28 de Diciembre de 2013: una nueva visión medioambiental del futuro", *La Ley-Unión Europea*, nº 12/2014, pp. 32-45.

- "Aportaciones jurídicas al debate sobre la obtención de gas no convencional mediante fractura hidráulica", *Diario La Ley* (Grupo Wolters Kluwer), nº 8336, de 19 de junio de 2014, pp. 8-16.
- "La STC de 24 de junio de 2014 sobre la prohibición autonómica de la fractura hidráulica (*fracking*) y la indudable reafirmación de las competencias del Estado", *Diario La Ley* (Grupo Wolters Kluwer), nº 8358, 21 de julio de 2014, pp. 9-13.
- "Regulación de la obtención de gas no convencional mediante la técnica de la fractura hidráulica", *Fórum de Direito Urbano e Ambiental-FDUA* (Belo Horizonte, Brasil), nº 76, jul./ago., 2014, pp. 19-33.
- "Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente", 3ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2014.
- "Regulación de la producción de electricidad mediante gas no convencional obtenido por fracturación hidráulica", Comunicación presentada en el XI Coloquio Hispano-Portugués de Derecho Administrativo (Universidad de Salamanca, Salamanca, 7 y 8 de noviembre de 2014), 11 pp.
- "El régimen jurídico europeo y español de la extracción de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 167/2014, pp. 45-78.
- "Regulación de la obtención de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica: situación en la Unión Europea y en España", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, "Homenaje a Demetrio Loperena Rota", vol. II, pp. 1331-1351.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, S., "Derechos y mercados de gases de efecto invernadero", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

JUSTE RUIZ, J. y CASTILLO DAUDÍ, M., "La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

- LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) y otros, “Observatorio de Políticas Ambientales 2014”, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.
- “En la polémica del *Fracking*”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 29/2014, pp. 9-18.
- LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J. C., “Administración y Legislación Ambiental-Addenda de actualización” (7ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2013), 2014.
- LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), LAGO CANDEIRA, A. y LÓPEZ ÁLVAREZ, “Tratado de Derecho Ambiental”, Ediciones CEF, Madrid, 2014.
- PARLAMENTO EUROPEO (Dirección General de Políticas Interiores), “Gestión sostenible de los recursos naturales, con especial atención al agua y a la agricultura”, Bruselas, 2013.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.) y otros, “Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, I. (Dir.) y otros, “La negociación de emisiones GEI en los mercados de carbono: Régimen y regulación”, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Mayor (Navarra), 2014.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. Mª. (Dir.) y otros, “Régimen jurídico de la evaluación ambiental”, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.
- SANZ RUBIALES, I. (Dir.) y otros, “Cambio climático y Unión Europea. Presente y futuro del mercado europeo de emisiones”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- SARASÍBAR IRIARTE, M., “El nuevo régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en España”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 294/2014, pp. 153-190.
- Acción por el clima de la Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/clima/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/clima/index_es.htm).
- Agencia Europea de Medio Ambiente-cambio climático: <http://www.eea.europa.eu/themes/climate>.
- “Medio ambiente para los europeos” (Revista): [http://ec.europa.eu/environment/news/efe/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/environment/news/efe/index_es.htm).

Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: <http://ec.europa.eu/sustainable>.

VII Programa Ambiental de la UE: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>.

Dirección General de Medio Ambiente-Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/environment/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/environment/index_es.htm).

Observatorio de Políticas Ambientales-OPAM (Actualidad Jurídica Ambiental): [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?page\\_id=3368](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?page_id=3368).

