

**THE WALL STREET JOURNAL EUROPE.  
Foro de la Nueva Economía  
New Economy Forum**

Conferencia y Coloquios celebrados en el  
**Foro de la Nueva Economía,**  
en Madrid, el 9 de febrero de 2004

**Elvira Rodríguez**  
Ministra de Medio Ambiente



# **La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible**

## **1. Involucrar a todos los estamentos sociales en el modelo de desarrollo sostenible**

Para poder avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible es esencial conseguir entre todos que los diferentes estamentos sociales, públicos y privados, políticos, Administraciones públicas, asociaciones, empresas, profesionales y ciudadanos tengan un mejor conocimiento del reto que supone este modelo. Y para garantizar su éxito también es básico lograr que cada uno, desde su perspectiva particular, contribuya con sus ideas y acciones al proceso. Entre todos se ha de entretejer un marco de consenso que posibilite una acción común y concertada.

Aunque existen opiniones e intereses muy diversos, y a veces claramente divergentes, sobre cómo se debe de avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible, se pueden encontrar a través del debate ámbitos de encuentro, puntos en común que han de ser la base para ir impulsando acciones que permitan progresar hacia ese modelo de desarrollo en el que los intereses económicos, sociales y ambientales estén mejor equilibrados. Hay quienes piensan que la protección ambiental no es más que normas y costes que frenan el crecimiento económico; otros creen que para proteger el entorno hay que parar ese crecimiento; yo estoy convencida de que es posible compatibilizar el desarrollo económico con una elevada protección del medio ambiente y que, además de posible, es beneficioso para todos.

## **2. La planificación conjunta para dar respuesta a los problemas de insostenibilidad**

Desarrollo sostenible significa buscar soluciones a problemas insostenibles, significa no trasladar cargas insoportables a las generaciones futuras, significa conservar la herencia recibida si no agrandarla, significa afrontar las consecuencias de nuestros actos antes de que los costes sean inabordables, significa buscar formas de aumentar el capital económico sin destruir el capital social y ambiental sobre el que se sustenta, y viceversa. También significa eficiencia, obtener un mayor rendimiento de los recursos naturales, significa innovación y tecnología y, en consecuencia, nuevas formas de hacer las cosas, nuevos servicios y productos que den más y mejores bienes y servicios consumiendo y contaminando menos. Significa competitividad, un crecimiento económico de mayor calidad y, sobre todo, pensar de un modo más integral.

Muchos de los problemas insostenibles actuales derivan de una consideración estanca o parcial de las actividades, de no tener en cuenta las consecuencias indirectas de las decisiones, sus efectos secundarios. Una buena manera de avanzar hacia un desarrollo más sostenible es el de las acciones concertadas y por tanto previstas y planificadas. En primer lugar a través de planes y estrategias que definan objetivos, medidas para alcanzarlos, indicadores cuantitativos y mecanismos adecuados de participación, evaluación y seguimiento.

Si a nivel internacional se avanza lentamente, pero al fin y al cabo se avanza, a nivel nacional y regional hay que saber encontrar unas bases comunes para avanzar con soluciones sostenibles. Todos y cada uno de nosotros hemos de definir en el ámbito de nuestras competencias o actividades de qué modo vamos a contribuir a un desarrollo más sostenible: los municipios, a través de las Agendas 21 locales; las comunidades autónomas, con sus estrategias regionales ligadas al territorio; el Estado, con la estrategia española, y las empresas, con sus planes de desarrollo sostenible y sus informes de sostenibilidad. Hemos de encontrar complicidades económicas, sociales y ambientales y evitar esas acciones contrarias en las que el beneficio en un área sea a costa de otras. También es necesario establecer las penalizaciones y los incentivos que promuevan claramente las prácticas sostenibles frente a aquéllas insostenibles.

En segundo lugar, hay que trabajar con las políticas sectoriales. Los planes y estrategias de desarrollo sostenible nos ayudarán a ganar en consistencia, a saber si avanzamos en la buena dirección, pero no pueden sustituir a las políticas sectoriales. La sostenibilidad se ha de construir día a día en todos y cada uno de los planes y proyectos de las Administraciones y de las empresas.

### **3. La lucha contra el cambio climático. Un ejemplo paradigmático del avance hacia el desarrollo sostenible**

Un ejemplo paradigmático y hoy plenamente de actualidad del avance hacia el desarrollo sostenible es la lucha contra el cambio climático, no sólo porque las políticas y medidas que se necesitan para reducir las emisiones causantes del cambio climático afectan a sectores estratégicos como los de la energía, el transporte, la vivienda, la industria y la agricultura, sino también por las profundas consecuencias sociales y económicas que tendrá el no tomar hoy las medidas necesarias para paliar los efectos negativos del cambio climático.

La lucha frente al cambio climático y el cumplimiento de los compromisos que los españoles han asumido constituye un reto tan importante y complejo como ineludible. Ciertamente, a la luz de las informaciones que regularmente van proporcionando los científicos, y sin menoscabo de sus lógicas incertidumbres, hoy en día es comúnmente aceptado que el fenómeno del cambio climático constituye uno de los mayores problemas ambientales del planeta, con consecuencias evidentes en prácticamente todos los ámbitos, incluidos los económicos y los sociales, pues directa o indirectamente dependen del clima.

### **3.1. Los instrumentos jurídicos de la comunidad internacional**

Dado el alcance global y la magnitud del problema común que es el cambio climático, éste ha sido durante las últimas dos décadas objeto de intensas negociaciones internacionales para adoptar medidas concretas, un extraordinario esfuerzo de concertación internacional en el que unos y otros han debido de mutuo acuerdo definir responsabilidades, asumir compromisos y aportar soluciones. De este modo, la comunidad internacional se ha dotado de dos instrumentos jurídicos: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, donde por primera vez se establecen objetivos cuantitativos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países desarrollados, instrumentos de los que deriva la necesidad de impulsar actuaciones tanto a escala regional como nacional.

En Kyoto, la Unión Europea asumió el compromiso conjunto de reducir sus emisiones un 8% respecto a los niveles de 1990. Los Estados miembros acordaron hacer un reparto solidario de la carga atendiendo a las diferentes condiciones de desarrollo socioeconómico de los distintos países. En ese reparto a España le correspondió un aumento de las emisiones de un 15% respecto al año base. Para la Unión Europea la lucha contra los efectos adversos del cambio climático es y ha sido una prioridad en su agenda política, prioridad que se materializó en la ratificación del Protocolo por parte de la Unión y de todos los Estados miembros el 31 de mayo del año 2002.

El cambio climático es una de las prioridades de actuación tanto de la estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea como del Sexto Programa comunitario de acción en materia de medio ambiente. Para cumplir con sus obligaciones, la Unión ha puesto en marcha dos iniciativas de gran calado: el Programa Europeo de Cambio Climático y la Directiva de Comercio de Derechos de Emisiones.

### **3.2. El compromiso de España para combatir el calentamiento global**

Para España, como Estado miembro de la Unión, combatir el cambio climático no sólo es una necesidad desde el punto de vista ambiental o un compromiso internacional, sino también una obligación legal ratificada por el Parlamento español, una ratificación que se hizo con el apoyo unánime de todas las fuerzas políticas. Todos sin excepción asumimos así un compromiso con forma jurídica y legalmente vinculante ante Naciones Unidas y la Comunidad Europea. Se trata de un compromiso de todos los españoles, del Parlamento que lo ratificó, de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas y Administraciones locales, de los sectores productivos y de la sociedad civil en su conjunto.

El Gobierno ha manifestado en todo momento su decidida voluntad política para que España contribuya de manera solidaria al esfuerzo internacional en curso para combatir el calentamiento global. A tal efecto, y ya desde hace algunos años, ha venido impulsando diversos planes y medidas que de manera directa o indirecta contribuyen a paliar los efectos del cambio climático y limitar sus causas. Pero si bien estas medidas, junto a las adoptadas por otras Administraciones y por los sectores privados, han ido produciendo sus efectos, lo cierto es que el crecimiento económico registrado en los últimos años ha llevado aparejado también un importante aumento de emisiones.

### *3.2.1. La Estrategia Española sobre el Cambio Climático*

Ante esta situación, es evidente que para avanzar en el cumplimiento del compromiso es indispensable reforzar la capacidad de respuesta no sólo como Administración, sino también como Estado. Para reforzar esta capacidad, además de impulsar más políticas y medidas concretas, resultaba indispensable contar con un nuevo instrumento que permitiese dotar a la sociedad española de un marco de actuación. Se trataba por lo tanto de desarrollar una estrategia que sirviese de instrumento planificador para que todas las partes afectadas, públicas y privadas, dispusiesen de ese marco que facilitara la puesta en común de iniciativas, que permitiese a todos identificar los ámbitos en los que hay que actuar y las posibles acciones a emprender por los sectores públicos y privados con el mayor consenso posible.

Consecuentemente, el Gobierno tomó la decisión de que la propuesta de estrategia fuese elaborada por el Consejo Nacional del Clima, un órgano en el que se encuentran representados, además de las distintas Administraciones, todos los agentes sociales más directamente relacionados con la lucha frente al cambio climático. Así pues, con la clara voluntad de asegurar un proceso transparente y participativo, durante año y medio y en 28 sesiones de trabajo la comisión permanente del Consejo Nacional del Clima ha llevado a cabo bajo la presidencia del Ministerio de Medio Ambiente un largo proceso de negociación de la Estrategia Española sobre el Cambio Climático para el cumplimiento del Protocolo de Kyoto. Fruto de esta tarea resultó un texto consensuado párrafo por párrafo, línea por línea, que fue aprobado en la comisión permanente por unanimidad. Este texto, que acaba de ser presentado al pleno del Consejo Nacional del Clima ha sido aprobado como propuesta del Consejo para su elevación al Gobierno. En fechas próximas el Gobierno procederá a su valoración y aprobación.

Ciertamente, como no cabía ser de otra manera, la Estrategia Española sobre Cambio Climático para el cumplimiento del Protocolo de Kyoto puede no satisfacer plenamente a todas las partes implicadas. Es un trabajo fruto del consenso, pero precisamente el hecho de que en su redacción se hayan tenido en cuenta muy diversas opiniones es lo que le concede un valor particular. No se trata de un documento redactado desde un único enfoque, sino que recoge una amplia diversidad de puntos de vista. Por otra parte, las cuestiones sobre las que se ha alcanzado un consenso son muchas y muy importantes.

Además del detallado análisis que se hace de la situación en España respecto del cambio climático en cuanto a sus causas e impactos en todas sus vertientes, se proponen más de 400 iniciativas o medidas, más de 50 actuaciones para mejorar el conocimiento y el seguimiento del cambio, 196 medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores de producción y transformación de energía, industrial, de transporte, residencial, comercial e institucional, agricultura y ganadería, 21 medidas para potenciar los sumideros de carbono, 118 acciones para conocer y minimizar los efectos del cambio climático en nuestro país y 63 acciones para reforzar las bases institucionales y reforzar la coordinación entre las Administraciones públicas.

En definitiva, se trata de un documento que contiene un profundo análisis y propuestas de orden económico, científico, tecnológico, ambiental y social respecto a sectores tan diversos como la producción de energía, el transporte, la agricultura, la industria o la vivienda, y que también abarca sistemas naturales, sociales y económicos como el forestal y el uso del suelo, los recursos hídricos, las zonas costeras, la ordenación del territorio, el turismo o la salud humana, entre otros. Esta estrategia es un buen marco de referencia para que todos, desde un mejor conocimiento del problema, de sus impactos y de posibles soluciones, puedan trabajar en común conforme a sus respectivas competencias para combatir este fenómeno, marco de referencia que ha de servir para que todos – Administración del Estado, comunidades autónomas, entidades locales, empresas y sociedad civil– pongan en marcha sus propios planes y medidas de actuación.

Por lo que se refiere al Gobierno de la nación, a la Administración General del Estado, hay una serie de medidas contempladas en la estrategia que ya están en marcha. Entre ellas destacan cuatro planes ya aprobados por el Gobierno:

- El Plan Forestal Español, que ampliará y mejorará nuestras las forestales, a la vez que potencia los sumideros de CO<sub>2</sub>.
- El Plan Nacional de Residuos Urbanos, que además de mejorar la gestión de los residuos ayudará a reducir las emisiones de metano.
- La Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética.
- El Plan de Fomento de las Energías Renovables, que no sólo ayudarán a reducir las emisiones resultantes de la producción y uso de la energía, sino que sirve para reducir la alta dependencia energética del exterior y mejorar la eficiencia del sistema productivo.

Por lo tanto, si bien es cierto que a la vista del nivel de emisiones de España lograr reducirlas a la par que seguir propiciando mayores cotas de desarrollo socioeconómico no va a resultar una tarea sencilla, no lo es menos que a través de actuaciones como las que se han señalado es posible obtener buenos resultados. A este fin la Estrategia Española sobre Cambio Climático puede y debe ser de utilidad, máxime si al igual que ha contado con una amplia participación en su elaboración entre todos se logra la misma colaboración en su desarrollo.

### *3.2.2. El comercio de emisiones*

Junto a la Estrategia Española sobre Cambio Climático, la puesta en marcha en España del comercio europeo de derechos de emisión antes del 1 de enero de 2005 constituye una pieza esencial para cumplir los compromisos de España en materia de cambio climático de la forma económico más eficiente, de manera que las reducciones de emisiones se produzcan allá donde sea menos costoso y eficiente.

La aplicación de la recientemente aprobada Directiva sobre Comercio de Emisiones requiere desarrollar la norma de transposición al derecho interno, el Plan Nacional de Asignación, un registro nacional y un mecanismo de información y seguimiento. Dadas las importantes implicaciones ambientales, económicas y sociales de la puesta en marcha del comercio de emisiones en España, la comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos trabaja intensamente en el desarrollo de estos cuatro instrumentos.

A tal fin se ha creado un grupo de trabajo interministerial que desde julio de 2003 ha de elaborar los instrumentos de aplicación de la Directiva, y muy especialmente el Plan Nacional de Asignación. Somos plenamente conscientes de la importancia y complejidad de elaborar este plan en la medida en que ha de determinar la cantidad total de derechos de emisión que se asignará a las instalaciones sujetas a la Directiva en el trienio 2005/2007.

Sin embargo, es importante destacar que el comercio de emisiones es un instrumento de flexibilidad que forma parte de una estrategia global frente a los efectos adversos del cambio climático. Todos los sectores productivos, no sólo los incluidos en la Directiva, deben contribuir de un modo equitativo al esfuerzo de limitación de las emisiones en nuestro país. La aplicación del Protocolo de Kyoto y el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos voluntariamente asumidos por España ante la comunidad internacional y ante la Unión Europea son ineludibles. En nuestras manos está el hacerlo de la manera más positiva y productiva posible, de manera que la sociedad española se beneficie a corto y a largo plazo de las ventajas que tiene una pronta actuación frente al cambio climático y, en definitiva, de una transición hacia un desarrollo sostenible.

## COLOQUIO

- Moderador. (Carla Vitzthum, delegada en España de *The Wall Street Journal Europe*). El PP ha prometido una ley de responsabilidad medioambiental, ¿cuáles serán sus objetivos?, ¿seguirá por la línea de que “el que contamina paga”?, ¿podría ser también que quien cuide el medio ambiente tenga “ premio”?
- Elvira Rodríguez. La Ley de Responsabilidad Civil por Daños al Medio Ambiente, que estaba prácticamente preparada, pero que por el camino se encontró con una directiva europea que está trabajando en el mismo sentido, de lo que va tratar es precisamente de eso, de que quien contamine pague. Entre sus principios no va a estar que quien cuide reciba incentivos, que tendrá otro tipo de normativa en su caso, pero no en esa Ley de Responsabilidad Civil por Daños al Medio Ambiente, que tendrá el contenido que dice su propio título.
- M. ¿Será España un “quijote” o un “vagón de cola” en el cumplimiento de los compromisos de Kyoto, teniendo en cuenta que Rusia y Estados Unidos siguen empeñados en no ratificar el Protocolo?
- E. R. Alo largo de mi exposición he intentado poner de manifiesto cuál es la situación ante la que nos encontramos, cuál es el problema medioambiental serio y grave que tiene el mundo y cuáles son los instrumentos de los que nos hemos dotado para cumplirlo. No creo que vayamos a ser un “quijote” luchando contra molinos de viento y que por cumplir unos valores objetivos nos vayamos a cargar no nuestra lanza sino nuestra economía, pero también estoy convencida de que no vamos a ser un “vagón de cola”. Tenemos que trabajar seriamente en el Plan Nacional de Asignaciones de tal manera que nuestro desarrollo no se vea perjudicado e integrar ese Plan Nacional de Asignaciones en lo que es el conjunto de los emisores de CO<sub>2</sub> y otros gases con efecto invernadero, en donde se encuentran también el transporte, los hogares, la agricultura y el sector de residuos, para eso la Estrategia Española sobre Cambio Climático que se acaba de aprobar en el Consejo Nacional del Clima es un buen documento que expone multitud de medidas por las que podemos avanzar para conseguir ese objetivo.
- M. ¿Qué valoración hace usted de la entrevista que mantuvo con el *conseller* catalán de Medio Ambiente? ¿Es cierto que, aunque se mantienen las discrepancias sobre el trasvase del Ebro, hay posibilidades de colaboración para regenerar el delta del Ebro?
- E. R. Mi valoración ha sido positivaa. Estuvimos dos horas trabajando en mi despacho, en donde, desde luego, no nos pusimos de acuerdo con respecto al trasvase. Y sí nos pusimos de acuerdo de alguna manera con la situación del delta del Ebro. El delta del Ebro es un paraje excepcional que en estos momentos tiene problemas medioambientales producidos por las circunstancias geofísicas desde hace muchos años. Hay que empezar a trabajar en el delta del Ebro, y

trabajar en ello es algo que está desvinculado del resto de las políticas que quiera llevar a cabo el Ministerio. El ofrecimiento al Gobierno de la Generalitat de Cataluña era trabajar por el delta del Ebro al margen del resto de las circunstancias, es decir, al margen del trasvase, y eso es algo en lo que parece que nos pusimos de acuerdo. Lo que sucede es que queda muy poco tiempo de aquí al 14 de marzo, pero yo no comparto que haya que esperar a las elecciones para ponernos a trabajar en ello. Hay un borrador redactado del Plan Integral en el que podríamos trabajar. El conseller decía que había que esperar al 14-M; por nuestra parte, no, pero son ellos los que tienen ahora la última palabra a través del Consorcio para el Plan Integral del Delta del Ebro, donde ostentan la presidencia y son los que pueden convocar a reuniones. Tenemos dotación en el presupuesto del Ministerio para trabajar en el delta este año y sería una pena no hacer nada.

- M. La generación de energía y el transporte son las principales fuentes de contaminación, ¿qué tiene que decir la ministra a estos dos sectores para que reduzcan la contaminación?

- E. R. La generación de energía produce emisiones de CO<sub>2</sub> según cómo se genere, produce muchas más emisiones si se hace con carbón, menos si se hace con gas y no produce emisiones si se hace, por ejemplo, con el agua. El transporte genera muchas emisiones por el consumo de combustibles que necesita y por la forma que tenemos, siempre que sea transporte con gasolina. Con respecto a nuestro cumplimiento personal, el que es responsabilidad de cada uno, del Protocolo de Kyoto, en la Estrategia hay una parte importante destinada a la concienciación o a la educación medioambiental, a que todas las personas sean capaces de comprender cuál es el problema que tenemos y cómo todas somos capaces de arreglarlo de alguna manera poniendo un poquito por nuestra cuenta. Eso tiene mucho que ver con los usos del transporte, con el uso del coche privado, con la utilización de coches que no consuman gasolina o que usen otro tipo de energías. Eso es lo que yo les diría a los que están haciendo emisiones de CO<sub>2</sub> con transporte, que consuman menos o que utilicen medios menos contaminantes.

Respecto a la generación de energía, me parece que, con independencia de todos los planes que tenemos de prestación o de generación de energía y de cómo vamos a ir sustituyendo una fabricación o una generación de energía más contaminante por otra menos contaminante en un futuro que haga que no se paralice el país, también en energía tenemos que actuar por el lado de la demanda, también todos tenemos que ser conscientes de que debemos ser menos consumidores de energía, y al ser menos consumidores de energía también tendremos menos emisiones de CO<sub>2</sub>. Nos tenemos que concienciar todos y darnos cuenta de que en este caso estamos actuando verdaderamente como "nuevos ricos" en ese sentido, que debemos apagar las luces, que debemos usar menos la calefacción eléctrica y menos el aire acondicionado y que debemos pensar que cada vez que hacemos esto ponemos nuestro grano de arena a favor de que el medio ambiente sea mejor y a que el cambio de clima también se frene, y eso no produce ningún problema de desarrollo.

- M. ¿Qué prioridades se plantea en materia de conservación de la naturaleza para la próxima legislatura?

- E. R. El Ministerio de Medio Ambiente no tiene muchas competencias específicas en conservación de la naturaleza, aunque sí tiene las competencias en colaboración o coordinación con las comunidades autónomas para la preservación de las especies en peligro de extinción. En este sentido seguiremos trabajando con las estrategias que se están elaborando y con algunas emblemáticas, como la del lince ibérico -esperamos que la cría en cautividad dé resultados, pero que además dé sus frutos también todo el trabajo que se está haciendo en adecuación de las fincas linderas-, el águila imperial, el quebrantahuesos y el oso, en donde el ministerio puede trabajar. También tiene actuaciones específicas en conservación de la naturaleza con el organismo autónomo Parques Nacionales y sus 13 parques nacionales, en los que se está haciendo una labor ejemplar y cuyos recursos han ido creciendo muy sensiblemente a lo largo de estos últimos años.