

## EL AMBICIOSO PACTO VERDE EUROPEO\*

### THE AMBITIOUS GREEN EUROPEAN PACT (EUROPEAN GREEN DEAL)

**Autor:** Dr. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Salamanca. Diplomado en Ciencias Ambientales. Miembro del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM)

*"En honor a los miles de fallecidos durante la epidemia del coronavirus.*

*Dedicado a todos los que nos protegen y permiten vivir en esta crisis (personal sanitario, farmacéutico y veterinario; policías, guardias civiles, militares; trabajadores, funcionarios y autónomos; transportistas; comerciantes y personal de mercados y supermercados; agricultores y ganaderos, etc., etc."*

#### **Resumen:**

El Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*) constituye el plan más ambicioso de la historia en materia medioambiental y de sostenibilidad, tanto por los objetivos planteados como por la financiación prevista, y pretende situar a la Unión Europea en una posición de liderazgo mundial en materia ambiental, aunque la crisis del coronavirus generada en China y extendida rápidamente por todo el mundo produce ciertas incertidumbres para el futuro.

#### **Abstract**

The European Green Pact (*European Green Deal*) constitutes the most ambitious plan in history in environmental and sustainability matters, both for the objectives set and for the planned funding, and aims to place the European Union in a position of world leadership in the field, although the

---

\* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER2017-83864-R ("La sostenibilidad como idea rectora de las políticas públicas y de la prestación de servicios públicos para el bienestar de los ciudadanos"), del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, cuyo investigador principal ha sido el Prof. Tomás Quintana López, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León, y actualmente es el Prof. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca.

coronavirus crisis generated in China and spreading rapidly throughout the world produces certain uncertainties for the future.

**Palabras clave:** Unión Europea. Política ambiental. Política de acción por el clima. Pacto verde europeo. Derecho.

**Keywords:** European Union. Environmental policy. Climate action policy. European Green Deal. Law.

### **Sumario:**

1. **El Pacto Verde Europeo de 11 de diciembre de 2019**
  - 1.1. **La evolución de la Política Ambiental de la Unión Europea**
  - 1.2. **Elaboración**
  - 1.3. **Contenido del Pacto Verde Europeo**
    - 1.3.1. **Transformación de la economía de la UE para avanzar hacia un futuro sostenible**
    - 1.3.2. **Integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE**
    - 1.3.3. **La Unión Europea como líder mundial**
    - 1.3.4. **Ha llegado el momento de que actuemos juntos: un Pacto Europeo por el Clima**
2. **El desarrollo del Pacto Verde Europeo**
  - 2.1. **La Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020**
  - 2.2. **La financiación del Pacto Verde Europeo**
  - 2.3. **El Reglamento que establece el marco para lograr la neutralidad climática (la denominada “Ley Europea del Clima”)**
  - 2.4. **Un nuevo modelo de industria para Europa**
  - 2.5. **El nuevo Plan de Acción para la Economía Circular**
3. **Pacto Verde Europeo y coronavirus**
4. **Bibliografía y documentación básicas**

### **Summary:**

1. **The European Green Pact (European Green Deal) of December 11, 2019**
  - 1.1. **The evolution of the Environmental Policy of the European Union**
  - 1.2. **Elaboration**
  - 1.3. **Content of the European Green Pact**

- 1.3.1. Transformation of the EU economy to move towards a sustainable future
- 1.3.2. Integration of sustainability in all EU policies
- 1.3.3. The European Union as a world leader
- 1.3.4. The time has come for us to act together: a European Climate Pact
- 2. The development of the European Green Pact
  - 2.1. The Annual Strategy for Sustainable Growth 2020
  - 2.2. The financing of the European Green Pact
  - 2.3. The Regulation establishing the framework for achieving climate neutrality (the called "European Climate Law")
  - 2.4. A new industry model for Europe
  - 2.5. The new Action Plan for the Circular Economy
- 3. European Green Pact and coronavirus
- 4. Basic bibliography and documentation

## **1. EL PACTO VERDE EUROPEO DE 11 DE DICIEMBRE DE 2019**

### **1.1. La evolución de la Política Ambiental de la Unión Europea**

La Política Ambiental de la Unión Europea se ha afianzado cualitativamente a lo largo de décadas, desde sus inicios en la Cumbre de París de 19 y 20 de octubre de 1972, hasta su consolidación actual, pasando a un nivel novedoso y ambicioso con el Pacto Verde Europeo. En efecto, la historia de esta Política europea no ha sido fácil, discurriendo desde los Tratados originales de las Comunidades Europeas, sin base jurídica para desarrollarla, hasta las sucesivas modificaciones de esos Tratados, especialmente desde el Acta Única Europea de 1986, que ya incluyó esta Política en el antiguo Tratado de la Comunidad Económica Europea, hasta los Tratados actuales, principalmente en los arts. 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 2007 (derivado del Tratado de Lisboa).

En un segundo nivel, y en el marco de las disposiciones de los Tratados europeos, especialmente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que ya los prevé expresamente, encontramos los Programas Ambientales de la Unión Europea, que establecen la filosofía, los objetivos y las medidas en esta materia para unos años determinados; habiéndose aprobado siete hasta ahora, desde el I Programa de Acción de 1973 al VII Programa Ambiental 2013-2020.

Finalmente, en el tercer nivel, encontraríamos las normas medioambientales de la Unión, que constituyen un nutrido grupo de disposiciones, importantes, algunas muy innovadoras y de gran calidad material y normativa.

En este largo proceso evolutivo de la Política Ambiental de la Unión, se ha dado un paso muy importante con la adopción por la Comisión Europea, a finales de 2019, del Pacto Verde Europeo.

## **1.2. Elaboración**

El Pacto Verde Europeo, adoptado a finales de 2019, constituye sin duda el proyecto de política medioambiental más ambicioso de la historia europea (y me atrevería a decir que mundial), que se enmarca perfectamente en la “Nueva Agenda Estratégica 2019-2024”, adoptada por el Consejo Europeo de 20 de junio de 2019 (doc. EUCO 9/19, Bruselas, 20.6.2019), para el nuevo ciclo institucional, uno de cuyos ejes es construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social, acometiendo una profunda transformación de la economía y de la sociedad europeas para alcanzar la neutralidad climática; transición climática que ofrecerá un oportunidad real para la modernización de Europa y colocarla en la vanguardia mundial de una economía ecológica, para lo que se mencionan varias acciones (inversiones, economía circular, energía sostenible, medidas sociales, etc.).

La candidata a Presidenta de la Comisión Europea, la Sra. Ursula von der Leyen, ya en las orientaciones políticas de su candidatura (“Mi agenda para Europa: Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados”), estima que Europa debe liderar la transición hacia un planeta sano y llegar a ser el primer continente climáticamente neutro del mundo, para lo que propone un Pacto Verde Europeo, que incluirá el primer acto legislativo climático europeo, consagrando en una norma el objetivo de neutralidad climática para 2050, así como, con la finalidad de conseguir una transición justa, entre otras cuestiones, prevé un plan para una economía lista para el futuro, una nueva estrategia industrial, un plan de inversión sostenible, unos objetivos de reducción de emisiones más ambiciosos, un nuevo plan para la economía circular, preservar el entorno natural de Europa y conseguir ser líderes en relación con los plásticos de un solo uso.

Elegida la Sra. von der Leyen como Presidenta de la Comisión por el Parlamento Europeo en su sesión plenaria del 16 de julio de 2019, y, una vez realizados los trámites precisos, mediante la Decisión (UE) 2019/1989, del Consejo Europeo, de 28 de noviembre de 2019 (DOUE L 308, 29.11.2019) se nombró a todos los miembros de la Comisión Europea (hasta 2024), que en su estructura administrativa interna cuenta con las Direcciones Generales de Medio Ambiente, de Acción por el Clima y de Energía.

### 1.3. Contenido del Pacto Verde Europeo

Unos días después, la Comisión hizo público el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*)<sup>1</sup> [COM (2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019], que es concebido como la respuesta europea a los desafíos del clima y el medio ambiente, la pérdida de especies naturales, y la destrucción de los bosques y los océanos, y cuya finalidad es transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y en el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos, y que aspira también a proteger, mantener y mejorar el capital natural de la UE, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales; todo ello en una transición justa e integradora y presentado, asimismo, una hoja de ruta inicial de las políticas y medidas necesarias para hacer realidad el Pacto, que, además, se considera parte integrante de la estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

El Pacto Verde Europeo da paso a una nueva estrategia de crecimiento para la UE y respalda la transición de la UE hacia una sociedad equitativa y próspera que responda a los desafíos del cambio climático y la degradación del medio ambiente, mejorando la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Los elementos del Pacto Verde Europeo se ilustran en esta figura de la propia Comunicación de la Comisión.

---

<sup>1</sup> El nombre en inglés dado a la iniciativa recuerda al *New Deal* del gran Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, puesto en marcha a raíz de la crisis de 1929 y de la Gran Depresión, y cuyo importante desarrollo industrial propiciado contribuiría a la victoria en la II Guerra Mundial, así como al *Green New Deal*, propuesto en 2008, y renovado en 2019 en Estados Unidos, por varias personalidades e instituciones privadas y algunas instituciones públicas para abordar la lucha contra el cambio climático y la crisis financiera.



*Elementos del Pacto Verde Europeo según la Comunicación de la Comisión*

Los ejes del Pacto Verde Europeo son: realizar una transformación de la economía de la UE con miras a un futuro sostenible (que es el principal y más ambicioso, desde el punto de vista medioambiental); la consideración de la UE como líder mundial en esta materia, y la presentación del importante Pacto Europeo por el Clima; debiendo añadirse el calendario de las propuestas y medidas.

### **1.3.1. Transformación de la economía de la UE para avanzar hacia un futuro sostenible**

Constituye el primer eje del Pacto, e implica la configuración de una serie de políticas profundamente transformadoras y la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE.

En cuanto a la configuración de las políticas transformadoras, la Comisión considera que para avanzar en el Pacto son importantes las políticas de suministro de energía limpia al conjunto de la economía, la industria, la producción y el consumo, las grandes infraestructuras, el transporte, la alimentación y la agricultura, la construcción, la fiscalidad y las prestaciones sociales; para lo que es imprescindible dotar de mayor valor a la protección y el restablecimiento de los ecosistemas naturales, el uso sostenible de los recursos y la mejora de la salud humana; siendo considerado este terreno en el que un cambio transformador es más necesario y aporta más beneficios a la economía, la sociedad y el entorno natural de la UE. Además, la Unión debe

también fomentar la transformación digital y las herramientas digitales necesarias, e invertir en ellas al ser factores esenciales para impulsar los cambios requeridos.

Todas estas áreas de actuación están estrechamente interconectadas y se refuerzan mutuamente, pero se deberá prestar una cuidadosa atención a los posibles compromisos entre los objetivos económicos, ambientales y sociales; debiendo hacerse un uso coherente de los diversos instrumentos de actuación, como la regulación y la normalización, la inversión y la innovación, las reformas nacionales, el diálogo con los interlocutores sociales y la cooperación internacional, y el pilar europeo de derechos sociales ha de guiar la acción cuidando que nadie se quede atrás. Por otra parte, además de las nuevas acciones de la UE, se considera que los Estados Miembros deben garantizar que la legislación y las políticas pertinentes para el despliegue del Pacto Verde se hagan cumplir y se apliquen de manera efectiva.

a) Mayor nivel de ambición en la acción climática desde 2030 a 2050

La Unión ya ha iniciado el proceso de modernización y transformación de la economía con miras al objetivo de neutralidad climática. Entre 1990 y 2018, redujo sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 23 %, al tiempo que la economía creció un 61 %; pero con las políticas actuales solo se logrará reducir esas emisiones en un 60 % de aquí a 2050, pero queda trabajo por hacer.

En el marco de la Comunicación "Un planeta limpio para todos" [COM (2018) 773 final, Bruselas, 28.11.2018], para definir con claridad las condiciones de una transición efectiva y justa, proporcionar previsibilidad a los inversores y garantizar la irreversibilidad de la transición, la Comisión se compromete a proponer, a más tardar en marzo de 2020, la denominada primera "Ley del Clima Europea", en la que quedará consagrado normativamente el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050, y en el verano de 2020 se presentará un plan que elevará el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 al 50 %, como mínimo, y hacia el 55 % con respecto a los niveles de 1990 de manera responsable. Para avanzar en estos compromisos, se revisarán, en junio de 2021, los instrumentos normativos implicados (régimen de comercio de emisiones, objetivos nacionales de reducción, uso de la tierra, etc.); se tenderá a garantizar una tarificación eficaz del carbono en todos los sectores económicos, y se tratará de atenuar el riesgo de fuga de carbono mediante la proposición de un mecanismo de ajuste del carbono en frontera. Finalmente, se adoptará, entre 2020/2021, una nueva Estrategia, más ambiciosa, en materia de adaptación al cambio climático.

b) Suministro de energía limpia, asequible y segura

Proseguir el proceso de descarbonización del sistema energético se considera esencial para la consecución de los objetivos climáticos fijados, dado que la producción y utilización de energía en los sectores económicos representa más del 75 % de las emisiones de GEI de la UE, por lo que debe darse prioridad a la eficiencia energética, y ha de desarrollarse un sector eléctrico basado en gran medida en fuentes renovables, completado con un rápido proceso de eliminación del carbón y con la descarbonización de gas; además, el abastecimiento energético debe ser seguro y asequible para los consumidores y las empresas.

Los Estados Miembros deben presentar sus planes revisados en materia de energía y clima a finales de 2019, que fijarán las contribuciones nacionales a los objetivos de la UE, de acuerdo con el Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima de 2018 (DOUE L 328, 21.12.2018), y se someterán a una evaluación en junio de 2020 para valorar su ambición de cara a los objetivos de 2030, comprometiéndose la Comisión a revisar la legislación pertinente para exigir tales ambiciosos objetivos. Por otra parte, las energías renovables jugarán un papel decisivo en la transición hacia una energía limpia y segura que beneficie a los consumidores, y debe abordarse el riesgo de la pobreza energética de los hogares, mediante, p. ej., la financiación de la renovación de viviendas. Además, han de desarrollarse infraestructuras inteligentes, revisándose la legislación aplicable en ese sentido.

c) Movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular

La consecución de una economía climáticamente neutra y circular exige la plena movilización de la industria. La extracción anual mundial de materiales se triplicó entre 1970 y 2017, y sigue creciendo, lo que plantea un gran riesgo a nivel mundial, pues alrededor de la mitad de las emisiones de GEI y más del 90 % de la pérdida de biodiversidad y del estrés hídrico se debe a la extracción de recursos y la transformación de materiales, combustibles y alimentos. La industria de la UE ha iniciado el proceso de transición, pero sólo representa el 20 % de los GEI de la Unión; además, sigue siendo una industria demasiado “lineal” y dependiente de un flujo de extracción y comercialización de materiales, su transformación en productos y, finalmente, su eliminación como residuos o emisiones, pues solo el 12 % de los materiales utilizados por la industria procede de procesos de reciclado.

La transición brinda la oportunidad de expandir la actividad económica sostenible e intensiva en creación de empleo, pues hay en los mercados mundiales un considerable potencial de desarrollo de tecnologías de bajas

emisiones y de productos y servicios sostenibles; ofreciendo asimismo la economía circular un gran potencial de creación de actividades y nuevos puestos de trabajo.

La Comisión se compromete, en marzo de 2020, a adoptar una Estrategia industrial de la UE para acometer el doble desafío de la transformación verde y digital (debiéndose descarbonizarse las industrias de gran consumo energético, como el sector del acero, la industria química y el sector de acero, para lo que ya hay un grupo de trabajo en funcionamiento), y asimismo un nuevo plan de acción de la economía circular (centrándose en los sectores con un uso intensivo de la energía, como el textil, la construcción, la electrónica y los plásticos; y fomentará que las empresas ofrezcan productos reutilizables, duraderos y reparables), que incluirá una política de productos sostenibles, la cual dará prioridad a la reducción y reutilización de los materiales antes de su reciclado, así como a contribuir a la reducción de residuos. También deberá disponerse de información fiable, comparable y verificable, al atenuar el riesgo de “*blanqueo ecológico*” (obligando a las empresas que formulen “*declaraciones ecológicas*” a fundamentarlas con una metodología común para evaluar sus efectos medioambientales). Asimismo, la Comisión estima que la industria de la UE necesita “*pioneros del clima y los recursos*” que desarrollen las primeras aplicaciones comerciales de tecnologías de vanguardia en sectores industriales clave de aquí a 2030, entre las que figuran como áreas prioritarias el hidrógeno limpio, las pilas de combustible y otros combustibles alternativos, el almacenamiento de energía, y la captura, el almacenamiento y la utilización de carbono (p. ej., la Comisión apoyará tecnologías de vanguardia en acero limpio que propicien el desarrollo de un proceso de fabricación de acero sin emisiones de carbono de aquí a 2030). Por otra parte, se estima que las tecnologías digitales son un factor crítico para facilitar la consecución de los objetivos de sostenibilidad del Pacto Verde en muchos sectores (tales como la inteligencia artificial, las redes 5G, la computación en la nube y en el borde y el internet de las cosas), ya que puedan acelerar y potenciar los efectos de las políticas para combatir el cambio climático y proteger el medio ambiente. Todo ello, implicará la promoción de nuevas formas de colaboración con la industria y las inversiones en cadenas de valor estratégicas, que se consideran esenciales (como el Plan de Acción Estratégico para las Baterías y la Alianza Europea de las Baterías, comprometiéndose la Comisión a presentar en octubre de 2020 la legislación pertinente para garantizar una cadena de valor circular, segura y sostenible para todas las baterías, en particular con el fin de abastecer al mercado en expansión de los vehículos eléctricos).

- d) Uso eficiente de la energía y los recursos en la construcción y renovación de edificios

La construcción, utilización y renovación de edificios exige cantidades considerables de energía y recursos minerales (como arena, grava y cemento). Los edificios representan además el 40 % de la energía consumida, pero la tasa anual de renovación del parque inmobiliario de los Estados Miembros oscila actualmente entre el 0,4 % y el 1,2 %, por lo que deberá como mínimo duplicarse para alcanzar los objetivos de la UE en materia de eficiencia energética y clima.

Para responder a este desafío la UE y los Estados Miembros deben emprender una “oleada de renovación” de edificios públicos y privados, a partir de 2020; y aunque aumentar las tasas de renovación es todo un desafío, como efectos positivos, la renovación de edificios reduce la factura energética, puede atenuar la pobreza energética y revitalizar el sector de la construcción, y brinda la oportunidad de apoyar a las pymes y al empleo local.

Para ello, la Comisión garantizará rigurosamente el cumplimiento de la legislación sobre la eficiencia energética de los edificios; iniciándose con una evaluación de las estrategias de renovación a largo plazo de los Estados Miembros en 2020, y se analizará la posibilidad de incluir las emisiones de los edificios en el comercio de derechos de emisión y se revisará el Reglamento sobre los productos de construcción, para exigir que se garantice que todas las fases del diseño de edificios nuevos y renovados satisfagan las necesidades de la economía circular e impulsen la digitalización y la capacidad de adaptación del parque inmobiliario al cambio climático. Además, entre otras acciones, la Comisión propondrá colaborar con las partes interesadas en una nueva iniciativa sobre renovación en 2020, que incluirá una plataforma abierta que reunirá al sector de los edificios y la construcción con arquitectos e ingenieros y con las autoridades locales para analizar los obstáculos a la renovación, y también regímenes innovadores de financiación en el marco de InvestEU, atendiendo especialmente a la renovación de viviendas sociales, de escuelas y de hospitales.

- e) Acelerar la transición a una movilidad sostenible e inteligente

El transporte representa la cuarta parte de las emisiones de GEI de la Unión, y va en aumento. Para lograr la neutralidad climática, se considera necesaria una reducción del 90 % de las emisiones procedentes del transporte de aquí a 2050; teniendo que contribuir a esta reducción todos los tipos de transporte: por carretera, por ferrocarril, aéreo y por vías navegables.

Con la finalidad lograr un transporte más sostenible para los usuarios se le deben facilitar alternativas a sus hábitos actuales de movilidad más abordables, accesibles, sanas y limpias, para lo que la Comisión adoptará una Estrategia de movilidad sostenible e inteligente en 2020. Por otra parte, para aumentar la eficiencia del sistema de transporte, se estima necesario dar un fuerte impulso al transporte intermodal, por lo que una parte sustancial del 75 % del transporte interior de mercancías que ahora se realiza por carretera debe pasar al ferrocarril y a las vías navegables interiores, lo que requerirá medidas para gestionar mejor y aumentar la capacidad del ferrocarril y las vías navegables interiores, que la Comisión propondrá de aquí a 2021; además, se considerará la sustitución de la propuesta de 2017, de modificación de Directiva de transporte combinado de 1992, por una nueva propuesta que apoye las operaciones de carga multimodal, utilizando transporte por ferrocarril y acuático, incluido el transporte marítimo de corta distancia, y deben acelerarse las propuestas relativas a la aviación.

Asimismo, la Comisión estima que la movilidad multimodal automatizada y conectada desempeñará un papel cada vez mayor en el futuro inmediato, junto con los sistemas de gestión inteligente del tráfico propiciados por la digitalización, por lo que la infraestructura y el sistema de transporte de la UE se deberán adecuar para apoyar a nuevos servicios de movilidad sostenible que reduzcan la congestión y la contaminación, especialmente en zonas urbanas; a lo que contribuirá la Comisión.

Seguidamente, se considera que el precio del transporte debe reflejar el impacto que tiene sobre el medio ambiente y la salud, por lo que deben desaparecer las subvenciones a los combustibles fósiles; cuestión que se estudiará en el proceso de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía de 2003, y se propondrán otras medidas (modificación del régimen de comercio de derechos de emisión, lograr una tarificación vial efectiva, modificar la propuesta sobre gravámenes a vehículos pesados de transporte de mercancías por el uso de determinadas infraestructuras, etc.).

A continuación se aborda la importante cuestión de la necesidad de intensificar la producción y utilización de combustibles alternativos y sostenibles para transporte, pues se estima que, hasta 2025, se necesitarán aproximadamente 1 millón de estaciones públicas de recarga y repostaje para los 13 millones de vehículos de emisión cero y de baja emisión que se espera circulen por las carreteras europeas. Para ello, la Comisión apoyará el despliegue de puntos públicos de recarga y repostaje donde persistan las lagunas, especialmente para viajes de larga distancia y en zonas con menor densidad de población, y lanzará lo antes posible (a partir de 2020) una nueva petición de fondos al respecto, lo que completarán las medidas adoptadas a

nivel nacional; además, se considerarán opciones legislativas para impulsar la producción y utilización de estos combustibles alternativos sostenibles.

En este mismo ámbito, considerando que el transporte debe ser infinitamente menos contaminante, sobre todo en las ciudades, y que las emisiones, la congestión urbana y la mejora del transporte público deben encararse con una combinación de medidas, la Comisión propondrá normas más estrictas para las emisiones de contaminantes atmosféricos de los vehículos con motor de combustión; la revisión, de aquí a junio de 2021, de la legislación sobre normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para turismos y furgonetas, y contemplará aplicar el comercio de derechos de emisión europeo al transporte por carretera, como complemento de las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para vehículos. Además, se tomarán medidas con respecto al transporte marítimo, incluido el acceso regulado de los buques más contaminantes a los puertos de la UE y la obligación de que los buques atracados utilicen electricidad en puerto, y, asimismo, debe mejorarse la calidad del aire en las inmediaciones de los aeropuertos, haciendo frente a las emisiones de contaminantes procedentes de aviones y de las operaciones aeroportuarias.

- f) De la granja a la mesa: idear un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente

La Comisión señala que los alimentos europeos tienen fama de ser seguros, nutritivos y de calidad, y que deben ser también la norma mundial de sostenibilidad. Pero, aunque ya ha comenzado en este ámbito la transición a sistemas más sostenibles, alimentar a una población mundial en rápido crecimiento todavía es un reto con los patrones de producción actuales, teniendo en cuenta que la misma sigue contaminando el aire, el agua y el suelo, contribuye a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático y consume excesivos recursos naturales y, a la vez, una parte importante de los alimentos se desperdicia.

Por ello, y teniendo en cuenta las nuevas tecnologías y los descubrimientos científicos, junto con el aumento de la sensibilización por parte de los ciudadanos, la Comisión presentará la Estrategia “de la granja a la mesa” en la primavera de 2020, que abarque todas las fases de la cadena alimentaria y permita formular una política alimentaria más sostenible, y que refuerce los esfuerzos de agricultores y pescadores para combatir el cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad; y en este sentido realizará las propuestas correspondientes en relación con la nueva Política Agraria Común, exigiendo además que los planes estratégicos nacionales para la agricultura sean evaluados (en 2020-2021) con arreglo a criterios sólidos en materia de clima y medio ambiente, que los mismos deben conducir a la

utilización de prácticas sostenibles, como la agricultura de precisión, la agricultura ecológica, la agroecología, la agrosilvicultura y unas normas más estrictas en materia de bienestar de los animales, desplazando el centro de atención de las acciones desde el cumplimiento al rendimiento, y deben exigir un mayor nivel de ambición para reducir notablemente el uso de plaguicidas químicos y su riesgo, así como el uso de abonos y antibióticos (con previsión de propuestas en 2021). Asimismo, la Estrategia contribuirá al objetivo de estimular el consumo de alimentos sostenibles y fomentar una alimentación saludable y abordable para todos. No se autorizarán en los mercados de la UE alimentos importados que no cumplan las normas medioambientales de la UE pertinentes. Finalmente, la Comisión propondrá medidas para ayudar a los consumidores a elegir una alimentación saludable y sostenible y a reducir el despilfarro de alimentos; examinará nuevos medios para informar mejor a los consumidores, entre otros, medios digitales, sobre aspectos como el origen de los alimentos, su valor nutricional y su huella medioambiental y ofrecerá también propuestas para mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor.

g) Preservación y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad

El Pacto Verde considera que los ecosistemas aportan servicios esenciales, como alimentos, agua dulce y aire puro y cobijo, alivian las catástrofes naturales, plagas y enfermedades y ayudan a regular el clima; aunque considera que la UE no está alcanzando algunos de sus objetivos medioambientales más importantes para 2020.

En el marco de los compromisos internacionales de la Unión, la Comisión presentará una Estrategia sobre Biodiversidad en marzo de 2020, que establecerá objetivos globales para proteger la biodiversidad y compromisos para atajar las causas principales de la pérdida de biodiversidad en la UE, respaldados por objetivos cuantificables con este mismo fin; aumentará la cobertura de zonas terrestres y marítimas protegidas con gran diversidad a partir de la red Natura 2000; ofrecerá propuestas para hacer más ecológicas las ciudades europeas e incrementar la biodiversidad en los espacios urbanos, incluyendo la posibilidad de elaborar un plan de recuperación de la naturaleza, y estudiará cómo aportar financiación para ayudar a los Estados Miembros. Además, seguirán medidas más específicas en 2021.

De acuerdo con la anterior, la Comisión elaborará, en 2020, una nueva Estrategia Forestal, que tendrá como objetivos clave la forestación efectiva y la preservación y recuperación de los bosques en Europa, para contribuir a aumentar la absorción de CO<sub>2</sub>, reducir la incidencia y extensión de los incendios forestales y promover la bioeconomía, respetando plenamente los

principios ecológicos favorables a la biodiversidad. Por otra parte, los planes estratégicos nacionales, en el marco de la PAC, deben incentivar a los gestores forestales para que preserven, planten y gestionen los bosques de forma sostenible, y la Comisión promoverá los productos importados y cadenas de valor que no conlleven deforestación ni degradación forestal.

Asimismo, se resalta el papel crucial que desempeñará la “economía azul” para aliviar las múltiples demandas sobre los recursos de la tierra y atajar el cambio climático, pues los océanos tienen un importante papel en la mitigación del cambio climático y en la adaptación al mismo, mejorando el uso de los recursos acuáticos y marinos y, p. ej., fomentando la producción y el uso de nuevas fuentes de proteínas. Además, como soluciones duraderas al cambio climático, se han de conseguir unos mares y océanos sanos y resilientes, gestionar de manera más sostenible el espacio marítimo, incluyendo facilitar las energías renovables marinas, y se adoptará un enfoque de tolerancia cero con respecto a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

Finalmente, se considera que todas las políticas de la Unión deben contribuir a preservar y recuperar el capital natural de Europa (de acuerdo con las “Orientaciones de la UE sobre la integración de los ecosistemas y sus servicios en la toma de decisiones”, Doc. de trabajo SWD (2019) 305 final, 3 docs., Bruselas, 18.7.2019), y así la Estrategia “de la granja a la mesa”, citada, abordará el uso de plaguicidas y abonos en la agricultura, proseguirán los trabajos en la política pesquera y se establecerán zonas marinas protegidas mejor conectadas y bien gestionadas.

- h) Aspirar a una contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas

Para conseguir un entorno sin sustancias tóxicas se exige tanto evitar que se genere la contaminación como eliminarla y ponerle remedio, y para ello la UE tiene que supervisar, informar, evitar y solucionar adecuadamente la contaminación del aire, del agua, del suelo y de los productos de consumo, y tanto la Unión como los Estados Miembros tendrán que examinar de forma más sistemática todas las políticas y regulaciones, por lo que la Comisión adoptará en 2021 un plan de acción “contaminación cero” para el aire, el agua y el suelo. En este sentido, se considera que para preservar y recuperar la biodiversidad en lagos, ríos, humedales y estuarios, y para evitar y limitar los daños causados por las inundaciones, deben restablecerse las funciones naturales de las aguas subterráneas y superficiales, para lo que se prevé que la Estrategia “de la granja a la mesa” reducirá la contaminación causada por el exceso de nutrientes, medidas para hacer frente a la contaminación causada por la escorrentía urbana y por fuentes de contaminación nuevas o especialmente nocivas, como los microplásticos y las sustancias químicas,

incluidos los medicamentos, y también se considera necesario abordar los efectos combinados de distintos contaminantes.

En relación con la calidad del aire (conforme a la evaluación de las Directivas correspondientes realizada, Doc. de trabajo SWD (2019) 427 final, Bruselas, 28.11.2019), la Comisión propondrá reforzar las disposiciones sobre el seguimiento, modelización y planes, y revisar las normas sobre la calidad del aire de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

Por otra parte, la Comisión revisará, en 2021, las medidas de la UE para hacer frente a la contaminación provocada por las grandes instalaciones industriales, examinará el alcance sectorial de la legislación y cómo hacerla plenamente coherente con las políticas relativas al clima, la energía y la economía circular, y colaborará con los Estados Miembros para mejorar la prevención de accidentes industriales.

Finalmente, para garantizar un entorno sin sustancias tóxicas, la Comisión presentará, en el verano de 2020, una Estrategia en el ámbito de las sustancias químicas para alcanzar su sostenibilidad, e impulsar la innovación para el desarrollo de alternativas seguras y sostenibles. Por otra parte, la Comisión utilizará las agencias y organismos científicos de la UE para avanzar hacia un proceso de "una evaluación por sustancia" y ofrecer mayor transparencia a la hora de priorizar las medidas para abordar las sustancias químicas, y, al mismo tiempo, el marco regulador deberá reflejar rápidamente la evidencia científica sobre el riesgo que suponen los alteradores endocrinos, las sustancias químicas peligrosas presentes en los productos, incluidos los importados, los efectos combinados de diferentes sustancias químicas y las sustancias químicas muy persistentes.

### **1.3.2. Integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE**

- a) Unas finanzas e inversiones ecológicas y una transición justa garantizada

Indudablemente, para hacer realidad los ambiciosos objetivos del Pacto Verde Europeo, es necesaria una inversión considerable, que la Comisión ha calculado para 2030 en 260.000 millones de euros la inversión anual adicional, que aproximadamente supone el 1,5 % del PIB de 2018, y que requiere movilizar tanto al sector público como al privado, y, para ello, presentará un Plan de Inversiones para una Europa Sostenible que contribuya a conseguir la financiación adicional necesaria, combinando financiación específica para

apoyar inversiones sostenibles y propuestas que favorezcan un marco que propicie las inversiones ecológicas.

Como parte de este Plan de Inversiones, se propondrá (en enero de 2020) un Mecanismo para una Transición Justa, con un Fondo de Transición Justa, pues, se afirma, la transición solo puede tener éxito si se lleva a cabo de manera justa e integradora, teniendo en cuenta a los más vulnerables al cambio climático y al deterioro medioambiental, que se producirán cambios estructurales importantes en los modelos empresariales, las competencias necesarias y los precios relativos, y a los ciudadanos les afectará de distintas maneras, según sus circunstancias sociales y geográficas, dado que no todos los Estados Miembros, regiones y ciudades parten del mismo punto para iniciar la transición, ni tiene la misma capacidad de respuesta, por lo que ese Mecanismo se centrará en aquellas regiones y sectores más afectados por la transición porque dependen de combustibles fósiles o de procesos intensivos en carbono, y, en relación con el objetivo de proteger a los ciudadanos y trabajadores más vulnerables a la transición, se facilitará el acceso a programas de reciclaje profesional, empleo en nuevos sectores de la economía o viviendas eficientes energéticamente.

Además, la Comisión ha propuesto un objetivo del 25 % para la integración de la dimensión climática en todos los programas de la UE, por lo que el presupuesto de la UE contribuirá a lograr los objetivos en materia de clima por la parte de los ingresos (p. ej., los derivados de los residuos de envases de plástico no reciclados o una parte de ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de GEI), y se propone, entre otras cuestiones, que al menos el 30 % del Fondo InvestEU contribuirá a la lucha contra el cambio climático (pero resaltando, entre otras cuestiones, que los proyectos estarán sujetos a una prueba de sostenibilidad para verificar su contribución a los objetivos sociales y en materia de cambio climático y medio ambiente), que se revisará el papel de los Fondos de Innovación y Modernización, para reforzar su papel y su efectividad a fin de encontrar soluciones innovadoras y climáticamente neutras en la UE y se contará con las acciones del Banco Europeo de Inversiones (que se ha fijado el objetivo de duplicar su meta de lucha contra el cambio climático del 25 % al 50 % para 2025, con lo que se convertirá en el banco europeo del cambio climático).

Asimismo, la necesidad de una transición socialmente justa también debe reflejarse en las políticas a escala nacional y de la UE, contando con una imprescindible coherencia de las mismas en materia de clima y medio ambiente y con un enfoque global.

Finalmente, el sector privado se considera que será clave para financiar la transición ecológica, considerándose necesario enviar señales a largo plazo

para dirigir los flujos financieros y de capital hacia inversiones ecológicas y evitar activos obsoletos. Para ello, la Comisión presentará, en el tercer trimestre de 2020, una Estrategia renovada de finanzas sostenibles, con tres ejes esenciales: reforzar las bases para una inversión sostenible (debiendo, primero, la UE clasificar las actividades sostenibles desde el punto de vista medioambiental y después integrarse la sostenibilidad en la gobernanza empresarial, y que las empresas divulguen más datos sobre clima y medio ambiente, y, entre otras cuestiones, garantizar una gestión adecuada de los riesgos medioambientales y reducir los gastos de transición y mitigación); brindar más oportunidades a inversores y empresas, facilitándoles que encuentren inversiones sostenibles y garantizando su credibilidad, y, en tercer lugar, se prevé que los riesgos climáticos y medioambientales se gestionen e integren en el sistema financiero.

- b) Ecologización de los presupuestos nacionales y emisión de las señales de precios correctas

Los presupuestos nacionales desempeñan un papel clave en la transición. El mayor uso de las herramientas para elaborar presupuestos más ecológicos contribuirá a reorientar la inversión pública, el consumo y la fiscalidad hacia las prioridades ecológicas y a separarlos de las subvenciones perjudiciales. Por ello, la Comisión trabajará con los Estados Miembros para evaluar esas herramientas y prácticas para ecologizar los presupuestos, y, en este sentido, la prevista revisión del marco europeo de gobernanza económica incluirá una referencia a la inversión pública ecológica en el contexto de la calidad de las finanzas públicas. En relación con la emisión de señales de precios correctas, se propone un eficaz diseño de las reformas fiscales, pues puede impulsar el crecimiento económico y la resiliencia frente a las perturbaciones climáticas y contribuir a una transición justa y, en el marco del Pacto, se creará el contexto necesario para reformas fiscales de gran calado que supriman las subvenciones a los combustibles fósiles, desplacen la carga tributaria desde el trabajo hacia la contaminación y tengan en cuenta las consideraciones sociales, y más concretamente permitir que los Estados Miembros puedan hacer un uso más selectivo de los tipos del IVA que refleje el aumento de las ambiciones medioambientales (p. ej., para el fomento de la producción de frutas y hortalizas ecológicas). Finalmente, antes de finalizar 2021, se revisarán las directrices sobre ayudas estatales pertinentes, incluidas las relativas a protección del medio ambiente y energía, en apoyo a la transición hacia la neutralidad climática y facilitando la eliminación gradual de los combustibles fósiles, especialmente los más contaminantes, garantizando condiciones de competencia equitativas en el mercado interior; suponiendo asimismo una oportunidad para despejar las barreras comerciales al despliegue de productos limpios.

c) Movilización de la investigación y fomento de la innovación

Las nuevas tecnologías, las soluciones sostenibles y la innovación disruptiva se consideran elementos esenciales para alcanzar los objetivos del Pacto Verde, y para mantener su ventaja competitiva en tecnologías limpias, se considera que la UE ha de aumentar considerablemente el despliegue y la demostración a gran escala de nuevas tecnologías en todos los sectores y en todo el mercado único, construyendo nuevas cadenas de valor innovadoras.

Se esperan cambios a gran escala en ámbitos como la adaptación al cambio climático, los océanos, las ciudades y el suelo, pero este reto supera los medios de que dispone cada Estado Miembro, por lo que se utilizará Horizonte Europa (con al menos un 35% de su presupuesto dedicado a financiar nuevas soluciones para el clima); las asociaciones con la industria y los Estados Miembros fomentarán la investigación y la innovación en materia de transporte en lo que respecta, p. ej., a las baterías, el hidrógeno limpio, la producción de acero hipocarbónica, los sectores circulares de base biológica y los entornos construidos; el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología seguirá promoviendo la colaboración entre los centros de enseñanza superior, los organismos de investigación y las empresas en torno al cambio climático, la energía sostenible, los alimentos del futuro y el transporte urbano inteligente, respetuoso con el medio ambiente e integrado; el Consejo Europeo de Innovación ofrecerá financiación, inversión de capital y servicios de aceleración empresarial a las empresas emergentes y pymes con gran potencial; se potenciarán los enfoques más sistémicos en la agenda de la UE sobre investigación e innovación, y finalmente se potenciará la generación y uso de datos accesibles e interoperables, combinados con la infraestructura digital (superordenadores, nubes, redes ultrarrápidas) y soluciones de inteligencia artificial, que facilitan las decisiones basadas en datos contrastados y amplían la capacidad de comprender y abordar los retos medioambientales, y potenciar la capacidad de la UE para predecir y gestionar catástrofes ambientales, para lo que la Comisión desarrollará un modelo digital de la Tierra de muy alta precisión.

d) Activación de la enseñanza y la formación

Las escuelas, los centros de formación y las Universidades se consideran foros idóneos para difundir información sobre los cambios necesarios para el éxito de la transición ecológica, por lo que la Comisión elaborará un marco europeo de competencias que contribuirá al desarrollo y la evaluación de los conocimientos, las capacidades y las actitudes relativos al cambio climático y el desarrollo sostenible, proporcionará materiales de apoyo y facilitará el intercambio de buenas prácticas en los programas de formación del profesorado. Por otra parte, se intentará dotar a los Estados Miembros de

nuevos recursos financieros que aumenten la sostenibilidad de los edificios y el funcionamiento de las escuelas (se prevén 3.000 millones de euros para inversiones en infraestructuras escolares en 2020), y finalmente es necesario el reciclaje profesional y la mejora de las competencias para extraer los beneficios de la transición.

e) Un mandamiento verde: "no ocasionarás daños"

Todas las acciones y políticas de la UE deben converger para contribuir al éxito de la Unión en su transición justa hacia un futuro sostenible, en la que los instrumentos de mejora de la legislación de la Comisión proporcionan una sólida base para ello (utilizando con más precisión consultas públicas; identificación de las repercusiones medioambientales, sociales y económicas, y de los análisis de la medida en que las pymes resultan afectadas y en que la innovación se ve fomentada o, por el contrario, obstaculizada, y las evaluaciones de impacto, entre otros instrumentos); se invita a las partes interesadas a que utilicen las plataformas disponibles para simplificar la legislación y localizar casos problemáticos, y la Comisión afinará la medida en que sus directrices para la mejora de la legislación y las herramientas de apoyo cubren las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y la innovación, de forma que las iniciativas de la UE cumplan el principio "no ocasionarás daños", para lo que la Exposición de Motivos de las propuestas legislativas y actos delegados explicará la forma en que cada iniciativa respeta el mismo.

### **1.3.3. La Unión Europea como líder mundial**

La Comisión estima que los retos mundiales del cambio climático y la degradación del medio ambiente reclaman una respuesta mundial, por lo que la UE seguirá promoviendo y aplicando ambiciosas políticas de medio ambiente, clima y energía en todo el mundo, y en el futuro desarrollará una "*diplomacia por el Pacto Verde*" más rigurosa, centrada en convencer a los demás y en ofrecer apoyo a quienes asuman su parte de la política de fomento del desarrollo sostenible, y movilizándolo a todos los canales diplomáticos.

Por otra parte, la UE seguirá garantizando que el Acuerdo de París continúe siendo el marco multilateral indispensable para hacer frente al cambio climático, al que contribuirá disminuyendo el porcentaje de la Unión en las emisiones mundiales; destacando la trascendencia de la Conferencia de las partes a celebrar en Glasgow en 2020, al tener que evaluarse los avances registrados hacia la consecución de los objetivos a largo plazo, y el objetivo de la UE de fortalecer los contactos con sus socios para aumentar el esfuerzo colectivo y ayudarles a revisar y aplicar las contribuciones nacionales y a diseñar estrategias ambiciosas a largo plazo.

Paralelamente, la UE intensificará su diálogo bilateral con los países socios (particularmente con los países del G 20 y con sus vecinos más cercanos, p. ej., con la Agenda Verde para los Balcanes Occidentales) y, en caso necesario, establecerá formas innovadoras de colaboración, y también con sus socios en todo el mundo para desarrollar mercados internacionales de carbono como herramienta clave para crear incentivos económicos a la acción por el clima.

Además, la UE contribuirá a tratar los temas climáticos y medioambientales en las agendas verdes y las Cumbres internacionales previstas (China, África, con una estrategia propia, América Latina, el Caribe, etc.), aunque habrá que tener presente la preocupante incidencia del coronavirus de Wuhan, China (oficialmente denominado COVID 19), iniciado en diciembre de 2019, y cuyas perspectivas para 2020 son muy negativas.

Asimismo, la UE debe, además, reforzar las iniciativas actuales y abordar con terceros países y a nivel multilateral las cuestiones transversales relacionadas con el clima y el medio ambiente, al reconocer que estos retos mundiales son una amenaza y fuente de inestabilidad.

Por otra parte, se considera que la Política Comercial de la UE debe apoyar la transición ecológica (p. ej., reforzando los compromisos con la sostenibilidad de los acuerdos comerciales y evaluando su aplicación; facilitar el comercio y la inversión en bienes y servicios ecológicos; fomentar sistemas de contratación pública respetuosos con el clima; combatir prácticas nocivas para el medio ambiente, etc.), y la Comisión se compromete a continuar elaborando pautas de crecimiento sostenible, a apoyar mercados mundiales abiertos y atractivos para productos sostenibles y a colaborar con socios de todo el mundo para garantizar la seguridad de los recursos de la UE y el acceso fiable a las materias primas estratégicas.

Finalmente, la Unión se compromete, mediante su Política de cooperación y asociación internacional, a canalizar los fondos, públicos y privados, para la transición ecológica (principalmente, mediante el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional propuesto por la Comisión, que plantea asignar un 25 % de su presupuesto a objetivos relacionados con el clima), así como a movilizar a los inversores internacionales con la misma finalidad.

#### **1.3.4. Ha llegado el momento de que actuemos juntos: un Pacto Europeo por el Clima**

La Comisión, más tardar en marzo de 2020, se compromete a poner en marcha un Pacto Europeo por el Clima que se centrará en tres ejes de interacción con los ciudadanos en esta materia: fomentar el intercambio de

información y de ideas y facilitar la comprensión, por parte de los ciudadanos, de la amenaza y el reto que suponen el cambio climático y la degradación del medio ambiente, así como de las formas de contrarrestarlos; en segundo lugar, abrir espacios reales y virtuales para que quienes así lo deseen expresen sus ideas y su creatividad y colaboren en iniciativas ambiciosas, tanto de forma individual como colectiva, y se animará a los participantes a que se comprometan con objetivos específicos, y, en tercer lugar, trabajar en la creación de capacidad para facilitar las iniciativas de base sobre el cambio climático y la protección del medio ambiente. Además, la Comisión velará por que la transición verde ocupe un lugar destacado en el debate sobre el futuro de Europa. El Pacto por el Clima se fundamentará en la actual ronda de diálogos con los ciudadanos organizados por la Comisión y en las asambleas de ciudadanos de toda la UE, así como en la labor de los comités de diálogo social. Por otra parte, antes de suscribir este Pacto, la Comisión y los Estados Miembros deben esforzarse por garantizar que todos los instrumentos de planificación disponibles se utilicen de forma coherente, y la aplicación y el cumplimiento efectivo de las Políticas y de la legislación, así como el uso de fondos europeos, incluidos los de desarrollo rural, para ayudar a las zonas rurales en relación, principalmente, con la economía circular y la bioeconomía. En este mismo contexto, la Comisión considerará la posibilidad de revisar el Reglamento de Aarhus de 2006, para mejorar los recursos administrativos y judiciales por parte de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, en el marco del Pacto Verde, la Comisión se compromete a presentar en 2020 la propuesta de VIII Programa de Acción en materia de medio Ambiente, y con ello la Política Medioambiental de la UE para el futuro.

La trascendencia financiera para el futuro del Pacto Verde Europeo se plasma en los planes e instrumentos para financiar la transición verde, presentados ya en enero de 2020, y que se calcula que movilizarán nada menos que un billón de euros en la próxima década (sin duda, el mayor porcentaje de la historia de gasto en acción por el clima y sobre medio ambiente).

## **2. EL DESARROLLO DEL PACTO VERDE EUROPEO**

### **2.1. La Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020**

Como complemento necesario del Pacto Verde Europeo, y en estrecha relación con el mismo, la Comisión adoptó la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020 [COM (2019) 650 final, Bruselas, 17.12.2019], que (recordando las frases de la Cumbre de París de 19 y 20 de octubre de 1972, en la que se inició la Política Ambiental Comunitaria) parte de considerar que

“[e]l crecimiento económico no es un fin en sí mismo. La economía debe estar al servicio de las personas y el planeta. La preocupación por el clima y el medio ambiente, el progreso tecnológico y el cambio demográfico van a transformar profundamente nuestras sociedades”, por lo que la Unión Europea y sus Estados Miembros deben responder a estos cambios estructurales con un nuevo modelo de crecimiento que respete los límites de nuestros recursos naturales y garantice la creación de empleo y una prosperidad duradera para el futuro, y que se plasma en la propia Estrategia; teniendo en cuenta que, para seguir siendo competitivos en el futuro y lograr la neutralidad climática de Europa es preciso hacer frente ya a los retos a largo plazo de la economía, debiendo transformarse la Unión en una economía sostenible que ayude a ella misma y a sus Estados Miembros a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

En este marco, la Comisión afirma que “[e]l Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia de crecimiento”, porque sitúa la sostenibilidad, en todos los sentidos del término, y el bienestar de los ciudadanos en el centro de la acción de la UE, y entiende que para lograrlo es preciso conciliar cuatro dimensiones: el medio ambiente, la productividad, la estabilidad y la equidad, pues se trata de cuatro dimensiones complementarias que constituyen el eje de la Estrategia europea de crecimiento (cuyo esquema se representa en la figura que se adjunta en el texto).



Cuatro dimensiones complementarias que constituyen el eje de la Estrategia europea de crecimiento

En primer lugar, los esfuerzos europeos deben centrarse en liderar la transición hacia un continente respetuoso con la naturaleza y climáticamente neutro de aquí a 2050, garantizando al mismo tiempo que todos puedan beneficiarse de las oportunidades que ofrezca dicha transición.

En segundo lugar, a través del desarrollo de nuevas tecnologías y soluciones sostenibles, Europa puede situarse a la vanguardia del futuro crecimiento económico y convertirse en un líder mundial en un mundo cada vez más digitalizado (en particular en áreas clave para su soberanía tecnológica como la ciberseguridad, la inteligencia artificial y las redes 5G), y además las tecnologías digitales son un factor clave del Pacto Verde Europeo.

En tercer lugar, la Unión debe completar su Unión Económica y Monetaria para garantizar que todos los instrumentos económicos estén preparados y disponibles en caso de producirse una perturbación económica importante, y debe reforzarse el papel internacional del euro para aumentar el peso de Europa en el mundo y en los mercados globales y ayudar a proteger a las empresas, los consumidores y los gobiernos europeos de evoluciones externas desfavorables.

Y, en cuarto lugar, la nueva Agenda económica debe garantizar que la transición sea equitativa e inclusiva, que ponga a las personas por delante de todo y debe prestar especial atención a las regiones, las industrias y los trabajadores para los que la transición suponga un mayor esfuerzo. En este sentido, tendrá un papel central una estrategia industrial fuertemente asentada en el mercado único que permita a nuestras empresas innovar y desarrollar nuevas tecnologías al tiempo que se potencia la circularidad y se crean nuevos mercados; lo que significará recentrar la política económica de Europa a largo plazo, con el objetivo de ofrecer a las generaciones más jóvenes en toda Europa un futuro sostenible y próspero.

## **2.2. La financiación del Pacto Verde Europeo**

Un proyecto tan ambicioso como el Pacto Verde Europeo se quedaría en nada si no se prevé una financiación adecuada, pública y privada.

Dicha financiación se diseña en la Comunicación de la Comisión "Plan de Inversiones para una Europa Sostenible. Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo" [COM (2020) 21 final, Bruselas, 14.1.2020], y que además contribuye a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y a situarlos en el centro de la elaboración de políticas y las actuaciones de la UE.

El Plan de Inversiones para una Europa Sostenible es el pilar de inversión del Pacto Verde Europeo, que requiere un importante esfuerzo de inversión en todos los sectores de la economía, al estimarse que la consecución de las metas climáticas y energéticas para 2030 exigirá inversiones adicionales de 260.000 millones de euros anuales hasta ese año, estimándose necesarias inversiones adicionales para lograr los objetivos medioambientales y sociales que la UE se ha fijado (se estima que, sin tener en cuenta las medidas climáticas, el déficit de inversión sostenible medioambiental en sentido amplio es de entre 100.000 y 150.000 millones euros al año, incluidas la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos, y por lo que respecta a la inversión social se ha calculado que se necesitarían 142.000 millones de euros adicionales cada año para vivienda asequible, atención sanitaria y cuidados de larga duración, educación y formación continua, entre otras cuestiones).

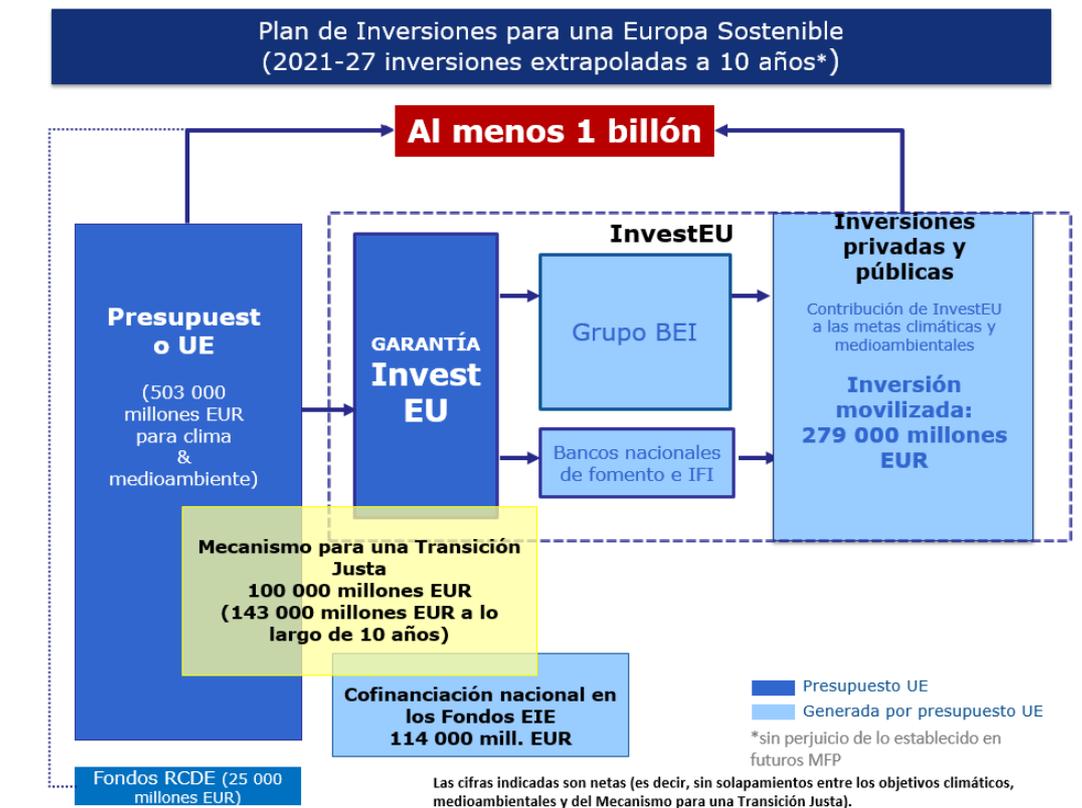
El Plan de Inversiones para una Europa Sostenible posibilitará la transición hacia una economía verde y climáticamente neutra mediante la movilización de un mínimo de 1 billón de euros en inversiones sostenibles durante la próxima década con cargo al presupuesto de la UE; se creará un marco facilitador para los inversores privados y el sector público, y se prestará un apoyo a medida a las Administraciones Públicas y los promotores de proyectos para la identificación, la estructuración y la ejecución de proyectos sostenibles.

La movilización de un billón de euros durante la próxima década requiere una combinación de fondos procedentes del presupuesto de la UE e inversiones adicionales públicas y privadas impulsadas por el mismo de esta forma:

- el gasto climático y medioambiental con cargo al presupuesto de la UE ascenderá a 503.000 millones de euros entre 2021 y 2030, lo que generará una cofinanciación nacional adicional de 114.000 millones de euros en clima y medio ambiente durante este periodo;
- el Fondo InvestEU movilizará en torno a 279.000 millones de euros de inversión pública y privada relacionada con el medio ambiente durante el período 2021-2030; y
- el Mecanismo para una Transición Justa, con el fin de no dejar a nadie atrás, que incluirá financiación del presupuesto de la UE, cofinanciación de los Estados Miembros y contribuciones de InvestEU y el BEI con el objetivo de alcanzar los 100.000 millones de euros en inversiones que han de mobilizarse entre 2021 y 2027; lo cual, extrapolado a 10 años, ascenderá a 143.000 millones de euros para garantizar una transición justa, y

- los Fondos de Innovación y Modernización, que no forman parte del presupuesto de la UE, pero que están financiados mediante una parte de los ingresos obtenidos con la subasta de derechos de emisión de carbono del régimen de comercio de derechos de emisión, y que aportarán al menos unos 25.000 millones de euros para la transición de la UE hacia la neutralidad climática.

Con detalle, el desglose de las cantidades totales puede verse en este gráfico incluido en la propia Comunicación:



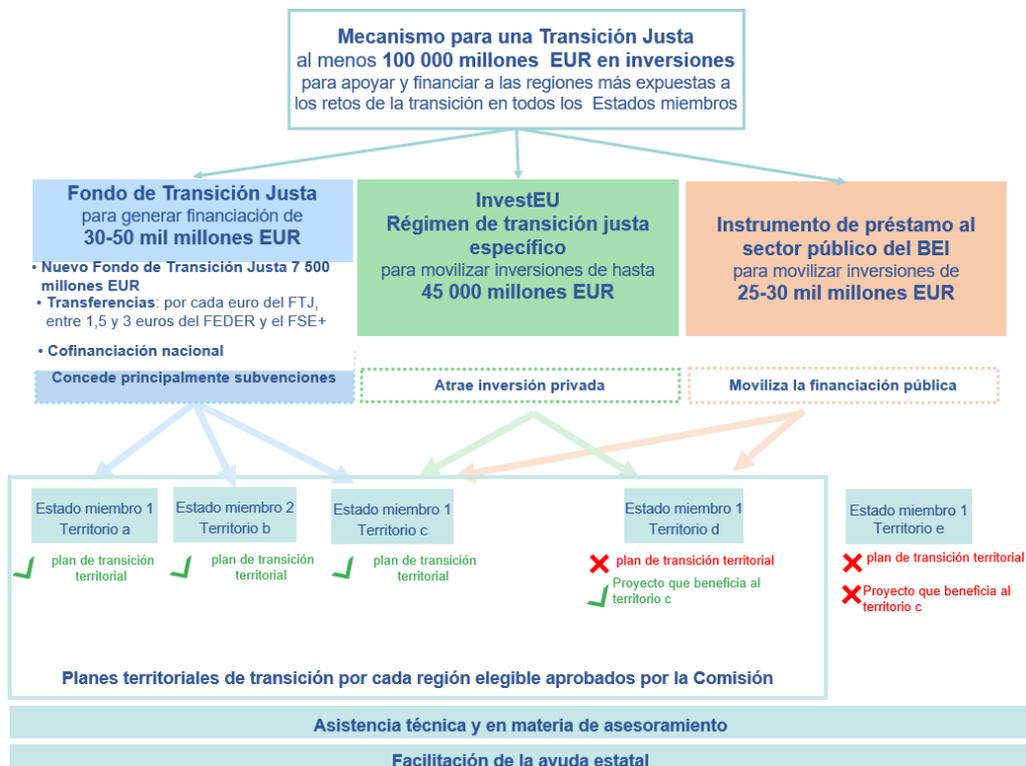
*Desglose de las cantidades totales según gráfico incluido en la propia Comunicación*

Por otra parte, se prevé el denominado Mecanismo para una Transición Justa, que es un elemento fundamental para que la transición hacia una economía climáticamente neutra sea justa y no deje a nadie atrás; pues, si bien todas las regiones necesitarán financiación y el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo se ocupará de ello, el Mecanismo proporciona apoyo específico para contribuir a la movilización de un mínimo de 100.000 millones de euros durante el período 2021-2027 en las regiones más afectadas, a fin de mitigar el impacto socioeconómico de la transición.

El Mecanismo para una Transición Justa constará de tres fuentes principales de financiación (que se reflejan en el gráfico que se incluye más abajo):

- el Fondo de Transición Justa, que recibirá 7.500 millones de euros de nuevos fondos de la UE, a lo que se añadirá la participación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo Plus, y se prevén recursos nacionales adicionales, lo que, en conjunto, proporcionará entre 30.000 y 50.000 millones de euros de financiación; los cuales concederán principalmente subvenciones a las regiones [la propuesta de la Comisión sobre el Reglamento del Fondo es COM (2020) 22 final y Anexo, Bruselas, 14.1.2020, y la relativa a la modificación de los Fondos estructurales es: COM (2020) 23 final y Anexo, Bruselas, 14.1.2020];
- el régimen de transición específico con cargo a InvestEU, que movilizará inversiones por un importe de hasta 45.000 millones de euros, con la finalidad de atraer inversiones privadas, y
- el mecanismo de préstamos al sector público del Banco Europeo de Inversiones respaldado por el presupuesto de la UE, que movilizará entre 25.000 y 30.000 millones de euros en inversiones.

Además, el Mecanismo de Transición Justa proporcionará asistencia técnica a los Estados Miembros y los inversores, y garantizará la participación de las comunidades afectadas, las autoridades locales, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales.



### **2.3. El Reglamento que establece el marco para lograr la neutralidad climática (la denominada “Ley Europea del Clima”)**

La Comisión, asimismo, adoptó la propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 (“*Ley Europea del Clima*”) [COM (2020) 80 final/2, corr., Bruselas, 16.3.2020], que es una de las normas más importantes y ambiciosas previstas en el Pacto Verde Europeo, pues, de acuerdo con el Acuerdo de París y en el contexto de la política europea de acción por el clima, establece un marco para la reducción progresiva e irreversible de las emisiones de gases de efecto invernadero y el incremento de las absorciones por sumideros naturales o de otro tipo en la Unión, y un objetivo vinculante de neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050 (en concreto, se prevé que las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero reguladas en la legislación de la Unión estarán equilibradas a más tardar en ese año, por lo que en esa fecha las emisiones netas deben haberse reducido a cero), con vistas a alcanzar el objetivo a largo plazo referente a la temperatura, y proporciona un marco para avanzar en la consecución del objetivo global de adaptación, previstos en el Acuerdo de París.

### **2.4. Un nuevo modelo de industria para Europa**

Asimismo, la Comisión ha adoptado la Comunicación sobre “Un nuevo modelo de industria para Europa” [COM (2020) 102 final, Bruselas, 10.3.2020], al estimar que la Unión necesita un nuevo modelo de industria, que se adapte a los objetivos del presente y a las realidades del futuro. Se estima que la estrategia debe reflejar los valores y las tradiciones de mercado social de Europa, la diversidad y el talento, los valores y el estilo de vida, y los creadores e innovadores, y que la política industrial propuesta esté basada en la competencia, en mercados abiertos, en investigación y tecnologías de liderazgo mundial y en un mercado único sólido que elimine las barreras y reduzca la burocracia.

La Comunicación establece como elementos esenciales del nuevo modelo industrial europeo los siguientes: una industria competitiva y líder a nivel mundial; una industria que allane el camino hacia la neutralidad climática, y una industria que configure el futuro digital de Europa. Para conseguir la transformación industrial de la Unión, se prevé los siguientes elementos: conseguir más seguridad para la industria y un mercado único más profundo y más digital; defender la igualdad de condiciones a nivel mundial; apoyar a la industria en su avance hacia la neutralidad climática; crear una economía más circular; integración de un espíritu de innovación industrial; capacitación y

reciclaje profesional e inversión y financiación de la transición. Además, se prevé un refuerzo de la autonomía industrial y estratégica de Europa, y un enfoque asociativo hacia la gobernanza.

## **2.5. El nuevo Plan de Acción para la Economía Circular**

Igualmente, en cumplimiento del Pacto Verde Europeo, la Comisión aprobó la Comunicación sobre “Nuevo Plan de acción para la economía circular. Por una Europa más limpia y más competitiva” [COM (2020) 98 final, Bruselas, 11.3.2020], que pretende ampliar la escala de la economía circular, acelerar la transición hacia un modelo de crecimiento regenerativo que devuelva al planeta más de lo que toma de él, avanzar hacia el mantenimiento de su consumo de recursos dentro de los límites que encierra el planeta y, con tal fin, esforzarse por reducir su huella de consumo y duplicar su tasa de utilización de material circular en la próxima década.

Los ejes de la nueva política circular son: implantar un marco para una política de productos sostenibles (incluyendo un sistema de diseño de productos sostenibles; acciones de empoderamiento de los consumidores y los compradores públicos; establecer la circularidad de los procesos de producción); establecer cadenas de valor clave de los productos (electrónica y TIC, baterías y vehículos, envases y embalajes, plásticos; productos textiles; construcción y edificios, y alimentos, agua y nutrientes); menos residuos, más valor (una política de residuos más rigurosa en apoyo de la prevención de residuos y la circularidad; refuerzo de la circularidad en un entorno sin sustancias tóxicas; creación de un mercado de materias primas secundarias de la UE eficiente, y la atención a las exportaciones de residuos de la UE); la circularidad al servicio de los ciudadanos, las regiones y las ciudades; algunas iniciativas transversales (la circularidad como requisito previo de la neutralidad climática; una política económica adecuada; impulso de la transición mediante la investigación, la innovación y la digitalización), y avanzar hacia el liderazgo mundial.

## **3. PACTO VERDE EUROPEO Y CORONAVIRUS**

A pesar de su carácter innovador y ambicioso, el Pacto Verde Europeo se ha aprobado y comenzado a desarrollar al mismo tiempo que se ha producido el estallido de la epidemia del coronavirus, iniciada con muchas incógnitas en China en diciembre de 2019 (¿o antes?), y que se ha extendido vertiginosamente por el mundo, causando miles de muertos e infectados (aunque en algunos países en los que no se atendieron las advertencias, su impacto es mayor, como por desgracia en España). El impacto de la epidemia desde el punto de vista de fallecidos y enfermos es muy importante, por su

magnitud, pero la crisis económica que se avecina tendrá un gran impacto negativo.

En esta situación, y esperemos que la lucha sanitaria contra el virus termine con un triunfo, el impacto de la misma en el Pacto Verde Europeo será asimismo importante, principalmente en materia económico-financiera, pues una parte no pequeña de la financiación prevista se tendrá que utilizar en la lucha contra el virus y sus efectos. Pero, además, algunos de sus ambiciosos objetivos y varias de las medidas concretas deberán ser reevaluadas. La incertidumbre sobre muchas cuestiones es la situación actual.

No obstante, como ya hay algunas voces (a la vista de las reducciones de emisiones producidas en muchos países, obviamente derivadas del "parón" industrial y de circulación de vehículos) que propugnan desempolvar la vieja y desechada teoría del crecimiento cero, muy en boga en los años 70 del siglo XX, la Unión Europea y sus Estados Miembros deberían continuar con sus políticas medioambientales y de sostenibilidad en el marco del Pacto Verde Europeo, si el virus lo permite, pero con un impulso tecnológico mayor y con los necesarios cambios derivados de la propia crisis sanitaria y económica.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

AGUILA, Y. (Ed.), et al. *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019.

BOASSON, E. L.; WETTESTAD, J. *EU climate policy. Industry, policy interaction and external environment*. Surrey (UK): Ashgate Publishing Limited, 2012.

CASTRO-GIL AMIGO, J. *La regulación energética y su impacto social y ambiental*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.

COMISIÓN EUROPEA (Centro Común de Investigación)-KERAMIDAS, K., ET AL.. *Global energy and climate outlook 2019. Electrification for the low-carbon transition* (The role of electrification in low-carbon pathways, with a global and regional focus on EU and China). Luxembourg: Publications Office of European Unión, 2020.

COMISIÓN EUROPEA (Dirección General de Medio Ambiente). *Garantía de cumplimiento medioambiental. Vademécum. Tramitación de reclamaciones y participación de los ciudadanos*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2020.

- COWI-EUNOMIA-EUROPEAN COMMISSION. *Study: The costs of not implementing EU environmental law. Final Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, March 2019 [[https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/study\\_costs\\_not\\_impleme-nting\\_env\\_law.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/study_costs_not_impleme-nting_env_law.pdf)].
- ESCUADERO GALLEGO, R.; MARTÍNEZ GARRIDO, S. (Dir.), et al. *Los objetivos mundiales de desarrollo sostenible*. Las Rozas (Madrid): Iberdrola-Wolters Kluwer, 2019.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. *The European environment-state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019 [<https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020> y en español: <https://www.eea.europa.eu/es/publications/el-medio-ambiente-en-europa> ].
- EUROPEAN COMMISSION-TRINOMICS. *Service contract to support the evaluation of the Seventh Environment Action Programme (7th EAP). Final report*, 2019 (doi:10.2779/22409) [<https://ec.europa.eu/environment/action-programme/pdf/KH0219326ENN.pdf> ].
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. La regeneración de la ciudad existente en Castilla y León. En: T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.), S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, A. CASARES MARCOS (Coords.). *Proyección transversal de la sostenibilidad en Castilla y León: varias perspectivas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 145-176.
- *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*. 8ª ed. Salamanca: Ratio Legis, 2019.
  - La política de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea. En: JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., (Dir.), et al. *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2, Cizur Menor (Navarra): Ed. CEUTA-Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, pp. 151-171.
- GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, F. *Economía circular en la Unión Europea: un marco jurídico global para el Derecho medioambiental del siglo XXI*. Madrid: Sepin-Servicio de Propiedad, 2019.
- KETTUNEN, M.; GIONFRA, S.; MONTEVILLE, M. *EU circular economy and trade: Improving policy coherence for sustainable development*, Brussels-London: Institute for European Environmental Policy, 2019

[<https://ieep.eu/news/eu-circular-economy-and-trade-improving-policy-coherence-for-sustainable-development>].

KRÄMER, L. *EU environmental Law*. London (UK): Sweet & Maxwell Ltd., 2013.

LÓPEZ RAMÓN, F. *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*. 2ª ed. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2019.

- *Conservar el patrimonio natural*. Madrid: Reus, 2019.

- *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*. Madrid: CIEDA-CIEMAT-Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2019.

LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), et al. *Memento Práctico-Medio Ambiente 2019-2020*. Madrid: Francis Lefebvre, 2019.

MOLINA HERNÁNDEZ, C. *El registro y comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A., J. (Ed.), et al. *Manual de Derecho y Mercado de la Energía*. Valencia: ENDESA- Tirant Lo Blanch, 2019.

SELIN, H.; VANDEVEER, S. D. *European Union and environmental governance*. London (UK): Routledge, 2015.

TERRÓN SANTOS, D. (Dir.); FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (Coord.); MARTÍN DEL VALLE, E. Mª. (Prol.), et al. *Regulatory aspects and management of graphene technology*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra, Spain), 2019.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Cuentas económicas europeas medioambientales: es posible aumentar su utilidad para los legisladores: Informe Especial*, n° 16/2019, Luxemburgo [<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=51214>].

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Emisiones de gases de efecto invernadero en la UE: Se notifican correctamente, pero es necesario tener un mayor conocimiento de las futuras reducciones. Informe Especial* n° 18/2019, Luxemburgo [<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=51834>].