

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 06 de junio de 2025

MOVILLA PATEIRO, LAURA (DIR.). EL PACTO VERDE EUROPEO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS. VALENCIA: TIRANT LO BLANCH, 2024, 508 PÁGS.

Autor: Mario Martín García, Doctorando en Derecho de la Universidad de Valladolid

Fecha de recepción: 14/04/2025

Fecha de aceptación: 29/04/2025

Enlace a la monografía en abierto: Movilla Pateiro, Laura (Dir.). [El Pacto Verde Europeo: análisis y perspectivas](#). Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, 508 págs.

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00418>

Palabras clave: Actividades marítimas. Alimentación. Biodiversidad. Cambio climático. Comercio exterior. Derecho ambiental. Economía circular. Energía. Energía eólica. Instrumentos de gestión y planificación. Pacto Verde Europeo y Patrimonio Cultural.

Keywords: Maritime Activities. Nutrition. Biodiversity. Climate Change. Foreign Trade. Environmental Trade. Circular Economy. Energy. Wind Energy. Planning and Management Tools. European Green Deal and Cultural Heritage.

Hoy en día a nadie escapa que el Cambio Climático constituye una realidad que incorpora tal cantidad de variables, difícilmente conjugables, que hace que nos encontremos ante una problemática que debe ser abordada desde múltiples puntos de vista. Junto a la limitación directa de las emisiones, se ha hecho preciso acudir a otros instrumentos de muy diversa índole entre los que se encuentran el fomento del cambio en las fuentes productoras de energía; la restricción del uso de combustibles fósiles; la prohibición de cazar o comerciar

con determinadas especies o la normalización de los procesos industriales, entre otras muchas.

La producción normativa orientada a proteger el ambiente ha crecido de tal forma que incide prácticamente en todos los sectores de nuestra sociedad. Se ha hecho preciso un auténtico cambio sistémico; un cambio en el paradigma organizativo de las sociedades modernas que garantice su sostenibilidad no sólo desde el punto de vista ambiental, sino también desde el punto de vista social o económico. En este sentido, la Unión Europea pretende erigirse en un referente internacional en la materia. Ha diseñado un sólido cuerpo normativo ambiental que incide en la mayoría de campos de intervención comunitaria a través del recurso de múltiples técnicas regulatorias, abarcando medios que responden a las técnicas más tradicionales, como la policía o la fiscalidad ambiental; e incluso otros de lo más innovadores como el recurso a técnicas de mercado.

Precisamente respondiendo a ese objetivo de provocar un cambio en el sistema organizativo y así hacer frente a la crisis ambiental global, la UE puso en marcha el Pacto Verde Europeo (PVE). Esta estrategia de crecimiento comunitaria diseñada a partir de una Comunicación de la Comisión Europea del 11 de diciembre de 2019 supone un paso más en la consolidación jurídica de las políticas ambientales de la Unión. A partir del PVE la Unión ha pretendido incentivar la expansión de la economía comunitaria de una forma sostenible, de modo que no implique emisiones de GEI y que quede desvinculada del uso de recursos.

Con la intención de abordar los principales avances y desafíos que el PVE ha tenido que afrontar desde su puesta en marcha en el año 2019, la profesora Movilla Pateiro, profesora contratada doctora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Vigo, junto a un amplio elenco de expertos en la materia, ha elaborado esta obra colectiva, mediante la que realizan un estudio de la estrategia ambiental comunitaria desde una perspectiva multidisciplinar. A pesar de que la visión principal desde la que se afronta el estudio parte del ámbito jurídico, fundamentalmente desde el punto de vista del derecho internacional público y del derecho administrativo, la obra queda completada con acercamientos desde otras disciplinas como la historia, la ecología o la economía, lo cual, en palabras de la propia directora evidencia el carácter multidimensional y sistémico del PVE. Una estrategia que, entiende, se trata de un medio para implementar la Agenda 2030 y otros compromisos internacionales de la UE como el Acuerdo de París, así como para promover estos objetivos fuera de ella.

Entrando con su contenido, la obra se estructura en seis partes. La primera de ellas aborda un sector fundamental desde el punto de vista del PVE como es la

energía y lo hace desde una doble perspectiva: analizando, por un lado, el recorrido histórico que ha experimentado hasta la aprobación del Pacto Verde y, por otro, su situación actual, conectándolo con las consecuencias de un conflicto reciente como es la Guerra de Ucrania. Así, el profesor Domínguez Castro, en su capítulo «Del Carbón y el Átomo al Pacto Verde: la Unión Europea y la Energía (1950-2020)», desentraña la evolución en el tratamiento recibido por el sector energético respecto de las instituciones comunitarias a lo largo de los últimos setenta años. El núcleo de su exposición se centra en el hecho de que la falta de políticas comunitarias con relación al sector ha desembocado en la adopción de sucesivas estrategias, sintetizando de forma brillante los principales pilares en las que las mismas se han venido sustentado. Por su parte, el profesor Mkrtichyan Minasyan, dedica el capítulo titulado «La transición energética del Pacto Verde Europeo a la luz del conflicto de Ucrania» a describir la situación que actualmente atraviesa la política comunitaria energética. Adelanta las principales disposiciones y prioridades del proceso de transición energética en el que se encuentra inmersa la Unión en el marco del PVE y cómo ha afectado la guerra de Ucrania a su consecución.

La segunda parte está dedicada a desentrañar los avances y los desafíos que otros sectores han experimentado en el proceso de implementación del Pacto Verde Europeo. Sobrino-Heredía se centra en «La política de transporte marítimo de la UE y el Pacto Verde». El profesor analiza los logros y los retos pendientes con relación a este sector, clave dentro de la “dimensión oceánica” del PVE. Resulta especialmente interesante su explicación sobre la tardía incorporación que ha experimentado con relación a la política europea de transporte, a pesar de la dependencia por parte de la UE, una entidad que, en palabras del autor es “eminente marítima”. Por su parte, la profesora Campins Eritja examina «Algunos retos en el despliegue de la iniciativa Contaminación Cero en relación con la producción, comercialización y uso de sustancias químicas». Centrada en la regulación de esta clase de sustancias en un modelo de economía circular, la autora repasa los principales objetivos de la Iniciativa Contaminación Cero para pasar después a examinar las diferentes estrategias emprendidas por la UE de cara a su puesta en marcha. Resalta la crítica a la “ambigüedad y falta de precisión” de la iniciativa comunitaria, hasta el punto de que la autora se plantea si supone un nuevo avance de cara a lograr la neutralidad climática pretendida por la UE a partir del Pacto Verde, o si en el fondo no encontramos ante una mera revisión de la legislación vigente.

Destacando la importancia de la defensa de la biodiversidad en la lucha contra el Cambio Climático, la profesora García García realiza su aportación titulada «La protección y recuperación de la biodiversidad como un compromiso del Pacto Verde Europeo: El reglamento europeo sobre la restauración de la naturaleza». En ella, resalta el papel de los servicios ambientales prestados por

la biodiversidad de cara a avanzar en los objetivos de adaptación, mitigación y reducción de emisiones y analiza las principales medidas en la materia en el contexto del PVE, centrandolo el objeto de su trabajo en lo que considera la gran propuesta del Pacto Verde en materia de biodiversidad: el Reglamento Europeo sobre Restauración de la Naturaleza (todavía en fase de propuesta en el momento de elaboración del capítulo). Cerrando esta segunda parte de la obra la profesora Cristina Burguín examina «La estrategia “Farm to Fork” de la Unión Europea y el camino hacia un marco jurídico de un sistema alimentario sostenible comunitario». El propósito principal de su aportación se centra en desentrañar las ideas generales y ámbitos en los que la Comisión pretende actuar a partir del estudio de la Estrategia “De la Granja a la Mesa” (F2F por sus siglas en inglés Farm to Fork). Expone los pasos dados por la Comisión para poder presentar una propuesta legislativa y finaliza realizando una serie de reflexiones sobre los retos previsibles en ese tránsito hacia un marco legislativo. Entre ellas merece la pena destacar la necesidad de tomar medidas transitorias de cara a garantizar que los operadores comunitarios y de terceros estados de la cadena de valor alimentaria actúen en igualdad de condiciones.

Tras esta perspectiva sectorial del proceso de implementación del PVE, la tercera parte de la obra queda dedicada a las cuestiones transversales dentro del Pacto. Así, la profesora A. Oanta, comienza realizando «Una aproximación a la dimensión humana del Pacto Verde Europeo». Pivotando sobre la necesidad de humanización del PVE y su hoja de ruta, de cara a avanzar en la consecución de la neutralidad climática de la Unión para el año 2050; la autora analiza de forma lógica los principales textos adoptados por las Instituciones comunitarias en desarrollo del Pacto Verde, que han permitido aportar esa dimensión antropocéntrica. Ello le permite explicar las vías de reparación que los mismos ofrecen en caso de que los ciudadanos europeos vean vulnerados los derechos que estos y otros documentos en avanzado proceso de negociación -o cuya entrada en vigor es inminente- les reconocen. Finalizando con las cuestiones transversales del Pacto, R. Schreinmoser analiza la dimensión cultural del PVE en su aportación «El Pacto Verde europeo y la cultura: El papel del patrimonio cultural europeo en la propuesta de la Unión Europea para afrontar el cambio climático». Sopesa la doble relación entre el patrimonio cultural y el Cambio Climático, entendiendo que este último actúa como una amenaza para el primero, pero también, el hecho de que el primero puede servir como recurso de mitigación y adaptación frente al segundo. Sobre esta base analiza el papel del patrimonio cultural en las políticas climáticas comunitarias anteriores al PVE y con relación al propio Pacto; finalizando con algunas propuestas de acción futura, entre las que destaca la sugerencia consistente en que la Comisión proponga una estrategia sobre el modo en que deben mobilizarse los recursos culturales para alcanzar los objetivos del Pacto.

Si hasta ahora veíamos que las tres primeras partes de la obra orbitan en torno a cuestiones sectoriales y transversales del PVE, en la cuarta se recogen algunos aspectos de su dimensión exterior. Concretamente, Sánchez Ramos nos muestra las «Sinergias entre el Pacto Verde Europeo y la Agenda renovada de la UE sobre la gobernanza internacional de los Océanos: la “diplomacia azul” del Pacto Verde». Volviendo sobre la “dimensión oceánica” del PVE, la autora investiga los “tintes azules” del Pacto y de otros instrumentos conexos; así como su interacción con los objetivos de la Agenda de la UE de gobernanza internacional de los Océanos (Agenda renovada de los Océanos, de junio de 2022). Ello le permite inspeccionar los mecanismos mediante los que la UE está llamada a ejercer su liderazgo mundial en la protección del medio ambiente marino, exportando al exterior muchas de las acciones adoptadas en el ámbito interno. Por su parte, la directora de esta obra colectiva, la profesora Movilla Pateiro contribuye con la aportación titulada: «El poder normativo y económico unilateral de la UE como complemento a la acción multilateral ambiental e instrumento para la universalización del Pacto Verde Europeo». En ella analiza el liderazgo ambiental ejercido durante las últimas décadas por la UE y su papel como potencia diplomática ambiental y cómo ese liderazgo se ha visto potenciado a través del PVE. No obstante, en un contexto de crisis del multilateralismo a nivel internacional, la autora examina el hecho de que ese liderazgo de la Unión queda complementado con la utilización del poder comercial y normativo que le proporcionan su mercado interior y la Política Comercial Común.

La quinta parte se encuentra dedicada a abordar las luces y sombras del PVE en España. En este marco, el profesor Bustillo Bolado muestra los «Vaivenes en la regulación del procedimiento de aprobación de proyectos de energías renovables en el contexto del Pacto Verde Europeo y de la crisis derivada de la guerra de Ucrania: El Régimen del Real Decreto Ley 6/2022 y su evolución normativa». Esta última norma constituye el objeto central de estudio de un capítulo cuyo objetivo principal es desgranar la regulación del procedimiento para autorizar instalaciones de energía verde en nuestro país. Cabe resaltar la crítica que el autor realiza con relación a la búsqueda de medidas que logren una mayor agilización y aceleración de cara al avance en la generación de energía eléctrica, con el fin de disminuir nuestra dependencia de los combustibles fósiles como consecuencia de la crisis energética derivada del conflicto en Ucrania, a expensas de reducir de forma ostensible las garantías de carácter medioambiental. Por su parte, Arias Martínez realiza su aportación titulada «Incidencias de la normativa medioambiental en la instalación de parques eólicos en Galicia: Soluciones adoptadas por la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo». Como parte de las implicaciones jurídicas de la construcción y emplazamiento de plantas eólicas que han dado lugar a conflictos judiciales, la autora examina la relación existente entre la autorización

administrativa previa y la de construcción de un parque eólico, con el instrumento de planeamiento que legitima su ejecución en unos terrenos concretos. Por otra parte, revisa a conciencia la jurisprudencia del Tribunal Supremo de cara a resolver en qué medida puede ser determinante para la instalación el vínculo de las autorizaciones técnica y urbanística con la Declaración de Impacto Ambiental que debe haber sido emitida previamente.

Finalizando la quinta parte, Gamallo Carballude analiza «La contribución de la planificación del paisaje a la eficiencia e integración de los recursos del ecosistema urbano como elementos clave de la salud mental y la prevención de trastornos mentales», en la que analiza cómo la planificación urbana y el diseño del paisaje pueden convertirse en “cimientos sólidos” de cara a la implementación del PVE. Partiendo de una novedosa perspectiva en torno a la planificación o reforma urbanística o regional, la aportación de la autora se enmarca dentro de una tendencia que apuesta por conceder un mayor peso al “impacto psicosocial” causado por esta clase de actuaciones y no sólo a su “impacto ambiental” en sentido estricto. Entre las múltiples reflexiones recogidas en la obra resalta su análisis en torno al poder transformador de los edificios renovados y eficientes desde el punto de vista energético, cuyos beneficios, entiende, no se agotan en la reducción de la huella ambiental, sino que además considera que permiten mejorar la calidad del aire interior y promover una mayor comodidad y bienestar para sus ocupantes.

Complementando la visión jurídica en torno al PVE la sexta parte afronta su estudio desde el punto de vista de la ecología y la economía, dotando a la obra de un carácter holístico. Así, el profesor Fernández Suárez en su contribución «El Pacto Verde Europeo: ¿Una estrategia suficiente para afrontar la crisis ambiental?» analiza el contexto de partida del PVE y la evolución histórica de las emisiones de Gases Efecto Invernadero, tomando en cuenta los escenarios de cambio previsible para el presente siglo, lo cual le permite identificar qué es lo que supone alcanzar los objetivos climáticos del Pacto Verde y así analizar si éste incorpora los impactos derivados de su implementación de forma satisfactoria. Esta visión ecológica queda completada con la contribución del profesor Vaquero García, que aporta «La vertiente económica del Pacto Verde Europeo». En su estudio, el autor analiza las implicaciones económicas del PVE, sopesando qué elementos cuentan con un mayor potencial de desarrollo en la UE y cuáles son las limitaciones que el instrumento ha de encontrar. Resulta especialmente interesante la comparativa que establece entre el modelo de producción lineal y el modelo circular hacia el que se pretende transitar, pretendido a través del Pacto y al respecto del cual el PVE recoge ejemplos de medidas con un alto potencial para desarrollar la economía circular.

No cabe duda de que el Pacto Verde Europeo constituye una estrategia que, por lo ambicioso de sus objetivos resulta compleja en cuanto a su comprensión. A través de la misma la Unión ha pretendido englobar la dimensión ecológica de amplios sectores organizativos, tanto a nivel comunitario como en el exterior, recurriendo a una gran variedad de técnicas regulatorias. Por esta razón cualquier aproximación que se realice en la materia corre el riesgo de no abarcar la estrategia en su totalidad. No es este el caso de la obra que ahora nos ocupa que aborda los aciertos y desventajas de la dimensión interna del Pacto Verde, afrontando su estudio a nivel sectorial sin desatender sus elementos transversales. También queda cubierta la vertiente exterior del Pacto sopesando las posibilidades de exportar a otros Estados las medidas comprensivas de la estrategia. Además, el núcleo del estudio, eminentemente jurídico, queda inteligentemente cohesionado mediante el recurso a otras disciplinas, pues, se parte del análisis histórico de los orígenes del Pacto con relación a uno de los sectores de mayor peso, para finalizar con un examen ecológico y económico de sus resultados.