

## El Pacto Verde Europeo y las propuestas para su desarrollo. ¿Mayor ambición de la UE para alcanzar el desarrollo sostenible?

### The European Green Deal and the proposals for its development. EU's greater ambition to achieve sustainable development?

---

ASIER GARCÍA LUPIOLA

Profesor Agregado (UPV-EHU) / Investigador en formación (UNED)

[asier.garcialupiola@ehu.es](mailto:asier.garcialupiola@ehu.es)



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.79.2022.80-114>

**Resumen:** El Tratado de Lisboa consagró una política integrada en materia de medio ambiente y energía, a la que se suma la acción climática. Durante la última década la Unión Europea ha avanzado significativamente hacia el desarrollo sostenible. Sin embargo, la recuperación económica tras la crisis global iniciada en 2008 ha ralentizado el ritmo de consecución de los objetivos específicos fijados en esta materia. Una nueva crisis, la derivada de la actual pandemia, parece haber espoleado a la Unión Europea para adoptar una postura más ambiciosa. El texto analiza si el Pacto Verde Europeo y las estrategias y planes que han comenzado a desarrollarlo materializan esa necesaria mayor ambición para alcanzar la sostenibilidad.

**Palabras clave:** Unión Europea, desarrollo sostenible, política medioambiental, política energética, acción climática, Pacto Verde Europeo.

**Abstract:** The Lisbon Treaty established an integrated policy on the environment, energy and climate action. During the last decade the European Union has made significant progress towards sustainable development. However, the economic recovery after the global crisis that began in 2008 has slowed down the rate of achievement of the specific objectives in this area. The new crisis arising from the current pandemic, seems to have pushed the European Union to adopt a more ambitious attitude. The text analyzes whether the European Green Deal and the strategies and plans that have begun to develop it materialize that necessary greater ambition to achieve sustainability.

**Keywords:** European Union, sustainable development, environmental policy, energy policy, climate action, European Green Deal.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2019 la Comisión hizo pública su comunicación sobre el Pacto Verde Europeo y el Consejo Europeo encomendó al Consejo que trabajase a partir de dicho documento. Se trata de una propuesta que consiste en una hoja de ruta para lograr que la economía de la Unión Europea (UE) sea sostenible, transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades. En cierta manera se trata de un relevante punto y seguido al camino iniciado con el Tratado de Lisboa.

En efecto, el Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009, fortaleció el desarrollo sostenible como objetivo del proceso de integración europea, al consagrar una política integrada en materia de energía y medio ambiente, a la que se une la acción climática, que además, supone la integración en las demás políticas europeas de los aspectos medioambientales. Desde entonces, los diferentes planes, programas y estrategias europeos que han tratado de acercar el logro del desarrollo sostenible han supuesto una evolución que ha dado lugar al Pacto Verde Europeo. Su relevancia es tal que ha pasado a considerarse el fundamento de la salida a la crisis económica derivada de la pandemia generada por el COVID19.

El objetivo del presente texto es analizar de modo general el comienzo del desarrollo del Pacto Verde Europeo, estudiando las diferentes propuestas que recientemente se han presentado o que están ultimándose y que se encuentran directamente vinculadas con aquél. Ahora bien, previamente se realizará un breve repaso de los citados planes, programas y estrategias, así como normativa específica, adoptados durante la última década, al objeto de realizar una comprobación general del grado de cumplimiento de diferentes objetivos específicos asociados al desarrollo sostenible. Como se explicará, parece necesaria una mayor ambición por parte de la UE de cara al futuro inmediato. De este modo, al examinar tanto el propio Pacto Verde Europeo como las propuestas derivadas del mismo, podrá concluirse si la UE ha dado una respuesta que le permita continuar por una senda adecuada que le acerque al ansiado objetivo de desarrollo sostenible.

## 2. DEL TRATADO DE LISBOA AL OBJETIVO DE NEUTRALIDAD CLIMÁTICA

El Tratado de la UE (TUE) establece en su artículo 3 que la UE “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. La regulación específica de la política medioambiental se recoge en el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE). El Tratado de Lisboa mantuvo los objetivos específicos de la misma, a los que realizó una adición final referida al cambio climático, de manera que dichos objetivos consisten en (art. 191 TFUE): la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas internacionales destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático.

El hecho de que el desarrollo sostenible se constituya como objetivo de la UE supone que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible” (art. 11 TFUE). Ello requiere, por un lado, que los objetivos y principios medioambientales sean perseguidos y aplicados en las demás políticas de la UE del mismo modo que en la política de medio ambiente; y, por otro, que la normativa medioambiental debe entenderse de manera global, tomando en consideración todos los objetivos y principios en la legislación de esta materia<sup>1</sup>. Ello es especialmente apreciable en la actualidad en lo que se refiere a la política energética europea, cuya regulación como política independiente fue instaurada por el Tratado<sup>de</sup> Lisboa, si bien estrechamente vinculada a la política medioambiental. En efecto, los objetivos de la política energética europea quedan establecidos “atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente” (art. 194 TFUE). Además de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la seguridad de abastecimiento, así como de fomentar la

---

<sup>1</sup> Kulovesi, K., Morgera, E. y Muñoz, M. (2011): “Environmental integration and multi-faceted International dimensions of EU law: unpacking the EU’s 2009 climate and energy package”. *Common Market Law Review* (48), 834.

interconexión de las redes energéticas, se recoge como objetivo de la política europea de energía “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”, cuestiones que favorecen el logro del desarrollo sostenible.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE hacía público en 2010 su propuesta para salir de la crisis internacional que estalló en 2008 y preparar la economía europea de cara a la siguiente década: la *Estrategia Europa 2020*<sup>2</sup>. Se basa en la búsqueda de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, en el que la vertiente sostenible consiste en fomentar una economía de bajo nivel de carbono y eficiente en términos de recursos. Entre los cinco objetivos fijados, en materia de clima y energía estableció el conocido como el objetivo 20/20/20. Consiste en lograr para 2020 la reducción del 20 % de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) con respecto a los niveles de 1990; aumentar al 20 % la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y disminuir el consumo de energía en un 20 % logrando una mayor eficiencia energética<sup>3</sup>.

En 2013 se aprobó el Séptimo Programa de Acción sobre Medio Ambiente (VII PMA)<sup>4</sup>. El Programa constató que ya no era posible seguir tratando al medio ambiente como algo ajeno a la economía, de modo que ésta debe ser transformada para obtener más valor con menos recursos y cambiar los modelos de consumo. Para ello, estableció “una estrategia medioambiental a largo plazo (...) fijando el rumbo hacia una economía verde y competitiva que salvaguardará los recursos naturales”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Comisión Europea, comunicación de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final. En junio el Consejo Europeo aprobó la propuesta y la hizo suya. Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones, EUCO 13/10.

<sup>3</sup> La Directiva 2012/27/UE de eficiencia energética determinó que dicho ahorro del 20 % equivale a que el consumo energético de la UE en 2020 no sea superior a 1.474 Mtep (millones de toneladas equivalentes a petróleo) en energía primaria o a 1.078 Mtep en energía final. Tomando como referencia el pico máximo de consumo de 2006, ello suponía una reducción del 15 % y el 11 % respectivamente. Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo (PE) y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética (DOUE L 315, del 14 de noviembre de 2012).

<sup>4</sup> Decisión 1386/2013/UE del PE y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” (DOUE L 354/171, del 28 de diciembre de 2013).

<sup>5</sup> Comisión Europea (2013), *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*, OPOCE, Luxemburgo, 15.

Como se ve, el programa trata de reforzar el impulso de actuaciones integradas en diferentes políticas y sectores, entre las que la energía es uno de los ámbitos principales<sup>6</sup>.

Entre los objetivos prioritarios del VII PMA destacan los que constituyeron propiamente los ámbitos temáticos del programa. El primero consiste en proteger el capital natural de la UE, lo que supone reforzar la defensa de la biodiversidad, actuar en lo que se refiere a la protección del suelo y de los recursos forestales, así como impulsar el uso sostenible de la tierra. El segundo, la transformación de la UE en una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos requiere, por un lado, la aplicación de las medidas para alcanzar el objetivo 20/20/20 y, por otro, transformar los residuos en recursos, apostando por la prevención, la reutilización y el reciclaje. El tercero consiste en la protección de los ciudadanos de la UE frente a los riesgos medioambientales, para lo que es necesario la reducción de la contaminación atmosférica y acústica.

En octubre de 2014 el Consejo Europeo aprobó el “Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030”<sup>7</sup>. El objetivo 20/20/20 para 2020 evolucionaba a objetivo 40/27/27 para 2030. En efecto, se fijó como objetivo vinculante para la UE, la reducción de las emisiones de GEI por lo menos en el 40 % para 2030 con respecto a 1990. También como objetivo vinculante, se estableció que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE en 2030 sea como mínimo del 27 %. Finalmente, se fijó un objetivo indicativo de mejora de la eficiencia energética al menos en el 27 % en 2030. Además, el Consejo Europeo calificó de capital importancia la realización de un mercado interior de la energía completamente conectado, para lo que estableció como objetivo una interconexión eléctrica del 15 % entre los países de la UE.

---

<sup>6</sup> El VII PMA partía de las diferentes iniciativas analizadas, “apostando claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético distinto, y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía, energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc.”. Fernández de Gatta Sánchez, D. (2013): “El Séptimo Programa Ambiental de la UE, 2013-2020”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (41-42), 93.

<sup>7</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14. Adoptaba la propuesta de la Comisión recogida en la comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

La UE lanzó en 2015 la estrategia para la Unión de la Energía<sup>8</sup>. El objetivo de la misma es ofrecer una energía segura, sostenible, competitiva y asequible, para lo que se desarrollan acciones en cinco dimensiones: seguridad energética, un mercado europeo de la energía plenamente integrado, la eficiencia energética, la descarbonización de la economía, y la investigación y la innovación en el ámbito energético. La interrelación entre todas ellas se aprecia en los factores clave para su desarrollo, que no son otros que una moderación en el consumo de la energía (mayor eficiencia y, por tanto, menor contaminación) y una apuesta evidente por las energías renovables (necesaria para la descarbonización de la economía).

Desde el estallido de la crisis en 2008, se venía evidenciando una tendencia descendente en el nivel de consumo en el conjunto de la UE, con un menor y más eficiente uso de recursos y materiales. Sin embargo, la recuperación económica podía revertir dicha tendencia, “eventualidad que debería servir de incentivo para acelerar el tránsito hacia una economía circular, en el que los recursos se mantengan durante el mayor tiempo posible y se generen pocos residuos”<sup>9</sup>. Con ese propósito, a finales de 2015 se presentaba el plan de acción europeo para poner en marcha un modelo económico circular, al objeto de “lograr una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”<sup>10</sup>. Las medidas clave adoptadas persiguen promover la reparabilidad, durabilidad, reciclabilidad y eficiencia energética de los productos; reducir a la mitad el desperdicio de alimentos para 2030; reducir los desechos marinos; impulsar la reciclabilidad y la biodegradabilidad de los plásticos. Entre los objetivos específicos a lograr en 2030 destacan el reciclado del 60 % de los residuos municipales y el 75 % de los residuos de envases, así como la reducción de la eliminación en vertedero a un máximo del 10 % de todos los residuos.

---

<sup>8</sup> Comisión Europea, comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final. El Consejo Europeo adoptó el compromiso correspondiente en marzo. Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2015 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 11/15.

<sup>9</sup> Pérez de las Heras, B. (2016): “La gestión eficiente de recursos en la Unión Europea: alcance e impacto de la normativa europea para una economía más sostenible y circular”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (55), 792.

<sup>10</sup> Comisión Europea, comunicación de 2 de diciembre de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final, 2.

En el ámbito de la economía circular se había considerado necesaria por parte de la UE “la adopción de una codificación bastante más detallada y desarrollada, que abogue por una armonización verdadera de la política y que plantee objetivos cuantificables a corto plazo”<sup>11</sup>. De este modo, a partir de mayo de 2018 se fueron adoptando los actos legislativos derivados del plan de economía circular<sup>12</sup>.

En noviembre de 2016, la Comisión presentó “el más ambicioso conjunto de propuestas en materia de energía limpia y transición a la economía hipocarbónica”<sup>13</sup>. El conocido como *Paquete energía limpia* contiene una serie de medidas en materia de energías renovables que incluye también el aumento de la eficiencia energética<sup>14</sup>. Los actos que conforman el paquete legislativo se adoptaron a la par que el relativo al paquete economía circular, entre mayo de 2018 y junio de 2019<sup>15</sup>. Entre

---

<sup>11</sup> Molina del Pozo, C. F. (2021): “La economía circular: hacia el completo desarrollo del crecimiento sostenible en la Unión Europea”. En Souza Costa, B., Moreno Molina, J. A. y Correira da Silva, R. (coords.), *Desarrollo en Brasil, España y la Unión Europea: hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca, 144.

<sup>12</sup> El 30 de mayo de 2018 el PE y el Consejo adoptaron la Directiva (UE) 2018/851 sobre residuos, la Directiva (UE) 2018/850 relativa al vertido de residuos, la Directiva (UE) 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases y la Directiva (UE) 2018/849 relativa a los vehículos al final de su vida útil, a las pilas y a sus residuos, y a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (DOUE L 150, de 14 de junio de 2018). Los días 5 y 6 de junio de 2019 el PE y el Consejo adoptaron la Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DOUE L 155, de 12 de junio de 2019) y el Reglamento (UE) 2009/1009 sobre la puesta a disposición en el mercado de productos fertilizantes (DOUE L 170, de 25 de junio de 2019).

<sup>13</sup> Fernández de Gatta Sánchez, D. (2017): “Unión Europea: inicio del debate sobre la transición energética”. En López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*. CIEMAT. Madrid, 59.

<sup>14</sup> Comisión Europea, comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.

<sup>15</sup> El 30 de mayo de 2018 el PE y el Consejo aprobaron la Directiva (UE) 2018/844 relativa a la eficiencia energética de los edificios (DOUE L 156, de 19 de junio de 2018). El 11 de diciembre de 2018 el PE y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2018/1998 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, la Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables, y la Directiva (UE) 2018/2002 relativa a la eficiencia energética (DOUE L 328, de 21 de diciembre de 2018). Finalmente, el PE y el Consejo adoptaron el 5 de junio de 2019 el Reglamento (UE) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad, la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los

los mismos destacan los tres que hicieron evolucionar el inicialmente propuesto objetivo 40/27/27 para 2030 a objetivo 40/32/32,5. Se trata, en primer lugar, de la Directiva sobre energías renovables que aumenta del 20 % al 32 % la cuota de energía procedente de fuentes renovables a alcanzar en el consumo final bruto de energía de la UE en 2030. En segundo lugar, el Reglamento sobre la gobernanza de la energía, que obliga a los Estados miembros a aprobar cada diez años planes nacionales integrados de energía y clima a partir de 2021, a fin de cumplir con los compromisos de la UE en materia de emisiones de GEI. Finalmente, la Directiva de eficiencia energética, que pretende eliminar las barreras que obstaculizan la eficiencia en el abastecimiento y el consumo, a fin de garantizar el aumento de la eficiencia energética a un mínimo del 32,5 % para 2030<sup>16</sup>.

Una vez aprobados los actos legislativos principales de los paquetes referidos, la Comisión Europea hizo pública a finales de 2018 su propuesta para desarrollar la transición a la energía limpia y para que las emisiones de GEI desaparezcan en Europa para 2050<sup>17</sup>. Entre los objetivos específicos destacan la reducción de las emisiones de GEI entre el 80 % y el 100 % y lograr que más del 80 % de la electricidad de la UE se produzca a partir de fuentes de energía renovable. Se trata de una propuesta para que la UE deje de lado los combustibles fósiles para 2050, logrando así una situación de neutralidad climática, al tiempo que refuerza de cara al futuro la práctica europea de incorporar el objetivo de desarrollo sostenible a todos los ámbitos, razón por la que “la visión de la Comisión para un futuro climáticamente neutro abarca prácticamente todas las políticas de la UE”<sup>18</sup>.

---

riesgos en el sector de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la UE para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (DOUE L 328, de 14 de junio de 2019).

<sup>16</sup> La nueva Directiva de eficiencia energética determina que el ahorro energético del 32,5 % equivale a que el consumo de la UE en 2030 no sea superior a 1.273 Mtep en energía primaria o a 956 Mtep en energía final. Partiendo de nuevo del consumo máximo de 2006, supone una reducción del 26,5 % y el 20 % respectivamente.

<sup>17</sup> Comisión Europea, comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.

<sup>18</sup> Se pretende una transición hacia un planeta limpio que “sea socialmente justa y refuerce la competitividad de la economía (...) garantizando empleos de alta calidad y un crecimiento sostenible en Europa, permitiendo simultáneamente ayudar a resolver otros retos medioambientales, como la calidad del aire o la pérdida de biodiversidad”.



### 3. LA NECESIDAD DE UNA MAYOR AMBICIÓN

En marzo de 2019 la Comisión publicó un informe sobre la aplicación del plan de acción para la economía circular<sup>19</sup>. En el mismo destacó el valor añadido que están generando actividades circulares como la reparación, la reutilización o el reciclaje y el aumento del 6 % del empleo en las mismas con respecto a 2012. De cara a futuro, abogó por impulsar la modernización de la industria europea, tanto para consolidar su ventaja competitiva mundial como para conservar y restaurar el capital natural de la UE. Asimismo, propuso elaborar estrategias en sectores con un elevado impacto ambiental y potencial de circularidad como los equipos electrónicos, el transporte, la minería, los alimentos o los textiles, y reducir así la presión sobre los recursos naturales.

Un mes después, la Comisión publicó tres informes que mostraban el grado de cumplimiento del objetivo 20/20/20. En el primero<sup>20</sup>, la Comisión consideró que la UE ya ha comenzado la transición hacia una energía limpia, subrayando que entre 1990 y 2017 las emisiones de GEI de la UE se redujeron en el 22 % mientras el PIB creció un 58 %, lo que demuestra que los impactos económicos totales son positivos a pesar de las importantes inversiones adicionales que requieren. En cuanto a las energías renovables<sup>21</sup>, subrayó que el porcentaje de éstas en el consumo bruto de energía en la UE alcanzó el 17,52 % en 2017, pero advertía de que el ritmo de aumento de la cuota se venía ralentizando desde 2014, por lo que se insta a los Estados miembros a que intensifiquen sus esfuerzos para desplegar fuentes de energía renovables en todos los sectores. Finalmente, con respecto a la eficiencia energética<sup>22</sup>, la

---

Comisión Europea, comunicado de prensa de 28 de noviembre de 2018, *La Comisión aboga por una Europa climáticamente neutra de aquí a 2050*, IP/18/6543.

<sup>19</sup> Comisión Europea, documento del 4 de marzo de 2019, *Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular*, COM (2019) 190 final.

<sup>20</sup> Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía*, COM (2019) 175 final.

<sup>21</sup> Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2019) 225 final.

<sup>22</sup> Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva*, COM (2019) 224 final.

Comisión destacó que desde 2007 se había ido reduciendo el consumo de energía, pero subrayó que desde 2014 se apreciaba un aumento del consumo energético –cuya causa se achacó a las variaciones climáticas de 2015 y 2016– que puede impedir el logro del objetivo previsto, por lo que incide en la necesidad de intensificar los esfuerzos para aumentar la eficiencia energética.

Posiblemente no será hasta comienzos de 2022 cuando se puedan manejar los datos reales del grado de cumplimiento del objetivo 20/20/20. Debe tenerse presente que el contexto de pandemia ha alterado las expectativas y previsiones para 2020 y nos ha colocado en una situación de incertidumbre que se está alargando en el tiempo<sup>23</sup>, por lo que resulta indispensable esperar a los datos definitivos. Los más recientes que pueden ser consultados confirman una buena línea general, si bien al mismo tiempo permiten comprobar que las dudas planteadas por la Comisión en los informes citados tienen su fundamento por la reducción del ritmo de cumplimiento en algunos de ellos.

En el caso de la reducción de emisiones de GEI el objetivo se ha logrado con margen. Los últimos datos, correspondientes a 2019<sup>24</sup>, así lo reflejan, dado que la UE había reducido en el 28 % las emisiones de GEI con respecto a los niveles de 1990. Es cierto que la ralentización de la actividad económica derivada de la crisis económica internacional de 2008 tuvo su influencia, lo que a posteriori también pudo apreciarse en el hecho de que tras la superación de la misma, el ritmo de reducción de emisiones pasó a ser algo menor. De cara a futuro, además de aumentar dicho ritmo, deberá tenerse presente la ausencia del Reino Unido de las estadísticas, pues si nos atenemos al dato de la actual UE de 27 estados miembros, la reducción de emisiones en 2019 había sido del 25,9 %, lo que confirma que en esta materia los británicos han aportado muy positivamente (las emisiones de Reino Unido se redujeron en el 40,3 %). Por ello, si la UE quiere cumplir con sus compromisos con respecto del objetivo fijado en el Acuerdo de París (limitar la subida de la temperatura mundial a 1,5° C durante el siglo XXI), debe revisar y elevar sus objetivos para 2030, “no sólo para responder de forma justa y efectiva a

---

<sup>23</sup> A este respecto, vid. Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2020): “Energía, clima y coronavirus”, *Análisis del Real Instituto Elcano – ARI* (31).

<sup>24</sup> Eurostat, [ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change/data/database](https://ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change/data/database) (Greenhouse gas emissions).

sus compromisos internacionales, sino también para ser coherente con sus propios objetivos de neutralidad climática para 2050”<sup>25</sup>.

En lo que se refiere al porcentaje de energías renovables en el consumo total de energía, el cumplimiento del objetivo es completamente factible. Si bien es cierto que los datos de 2019 sitúan el porcentaje en el 18,9 %, en este caso la salida del Reino Unido de la UE mejora la situación puesto que si se toma en consideración el dato de la actual UE de 27 estados miembros el porcentaje sube al 19,7 %<sup>26</sup>. Además, algunos estados miembros se encuentran muy bien situados en el ámbito de consumo de energía proveniente de fuentes renovables, con porcentajes muy por encima de la media de la UE, como son los casos de Suecia (56,4 %), Finlandia (43 %), Letonia (41 %) o Dinamarca (37,2 %). Sería muy conveniente que los demás países, especialmente los que peores datos tienen, tratasen de seguir su ejemplo a la hora de intensificar sus esfuerzos en esta materia, al objeto de revertir la tendencia existente desde 2014 a la que se refería la Comisión en el informe arriba citado.

Precisamente, el aumento del consumo energético a partir de 2014 convierte el objetivo de eficiencia energética en el más complicado de cumplir. Resulta significativo que los datos de dicho año eran muy buenos, hasta el punto de que el objetivo para 2020 estaba por lograrse. Concretamente, el dato era francamente bueno para la reducción del consumo de energía primaria en comparación con el pico máximo de 2006, del 12,7 %, cerca del 15 % previsto para 2020; mientras que el objetivo específico de reducción de energía final se había cumplido. Sin embargo, los datos más recientes son reflejo del aumento de consumo que tuvo lugar entre 2014 y 2018, de modo que aunque en 2019 la tendencia viró de nuevo hacia la disminución del consumo, la situación no era tan buena como en 2014. Así, en el caso de la energía primaria, la reducción del consumo con respecto a 2006 era del 10,3 % y, en el caso de la energía final, tan sólo de un 5,8 %, cuando el objetivo es del 11 %<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Pérez de las Heras, B. (2020): “La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París”. *Revista Española de Derecho Internacional* 72(2), 126.

<sup>26</sup> Eurostat, [ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables](https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables) (Sustainable Development indicators).

<sup>27</sup> Los objetivos de reducción de consumo de energía, medidos en millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep), están establecidos para la UE de 28 estados miembros, por lo que al no tratarse de un porcentaje no puede considerarse tan fácilmente el efecto

Debe tenerse presente, además, que son varios los estados miembros que vienen aumentando su consumo de energía desde 2006: en lo que a energía primaria se refiere, Austria, Letonia, Chipre y, significativamente, Polonia; en cuanto a energía final, Eslovenia, Finlandia, Malta y, de nuevo, Estonia, Letonia, Chipre, así como de modo elevado otra vez, Polonia. Como se ve, la advertencia de la Comisión de intensificar los esfuerzos para aumentar la eficiencia energética se convierte en una necesidad evidente.

Esa doble percepción, de estar en el buen camino pero con un ritmo menor del debido, se aprecia también en otros datos al margen de los propios del marco en materia de clima y energía. Valga como ejemplo los referidos a la defensa del medio ambiente y la biodiversidad. Por un lado, el aumento de superficie protegida en la UE por aplicación del programa Natura 2000 es relevante. En lo que a superficie terrestre se refiere, desde 2011 se han añadido más de 23.000 km<sup>2</sup> a la red de áreas protegidas, lo que supone más del 3 % de ampliación y que actualmente el porcentaje de la superficie terrestre de la UE cubierta por el programa ascienda al 18 %. En cuanto a la superficie marina protegida, el aumento es espectacular, al pasar en el mismo plazo de 217.464 km<sup>2</sup> a 573.131 km<sup>2</sup>, es decir, el 163,5 % más. Por el contrario, llama poderosamente la atención que el gasto en protección medioambiental con respecto al PIB haya disminuido, puesto que, aún habiendo de tenerse presente el contexto de crisis económica entre 2008 y 2014, la recuperación desde entonces hace difícil de entender que el dato en cuestión haya pasado del 2 % en 2010 al 1,9 % en 2019<sup>28</sup>.

La misma idea se puede apreciar en la evaluación del VII PMA que la Comisión hizo pública en mayo de 2019<sup>29</sup>. Se destacó positivamente

---

de la salida del Reino Unido. En el caso del consumo máximo de energía primaria, con un objetivo de 1.474 Mtep en 2020, los datos parciales a considerar son los siguientes: 1.731,1 Mtep en 2006; 1.511,8 Mtep en 2014; 1.552,8 Mtep en 2018; y 1.526,1 en 2019. En el caso del consumo máximo de energía final, con un objetivo de 1.078 Mtep en 2020, los datos parciales a considerar son los siguientes: 1.193,7 Mtep en 2006; 1.069,8 Mtep en 2014; 1.124,9 Mtep en 2018; y 1.117,7 en 2019. Eurostat, [ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables](https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables) (Sustainable Development indicators).

<sup>28</sup> Todos los datos provienen de Eurostat,

[ec.europa.eu/eurostat/web/environment/biodiversity](https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/biodiversity). Los porcentajes son prácticamente idénticos en todos los casos tanto para la UE-28 como para la UE-27.

<sup>29</sup> Comisión Europea, informe de 15 de mayo de 2019, *Sobre la evaluación del VII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente*, COM (2019) 233 final.

que el programa ha facilitado una importante transformación en la formulación de las políticas, la de medio ambiente pero también las demás, que deben integrar los objetivos ambientales; y ello ha posibilitado un mayor reconocimiento con respecto al hecho de que la protección ambiental, los beneficios sociales y el crecimiento económico sostenible van de la mano. El programa ha mejorado la eficacia de la política medioambiental y ha ayudado a crear sinergias para aplicar actuaciones que han ahorrado costes y mejorado la eficiencia. La Comisión consideró que los objetivos prioritarios se estaban consiguiendo y que la visión para 2050 que contiene el programa sigue siendo válida pero, y aquí está la segunda vertiente, advertía de que se necesitarán ajustes a medida que surjan nuevos desafíos.

El informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente sobre el estado y perspectivas 2020 reflejaba de un modo más acusado esa doble percepción<sup>30</sup>. Por un lado, resulta evidente que las políticas europeas en materia de medio ambiente, clima y energía, así como en todas las demás en lo que se refiere a la asunción y aplicación de los objetivos medioambientales, han supuesto relevantes avances y han aportado indudables beneficios para la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático. En cambio, por otro lado, el informe alerta de la grave situación de los ecosistemas europeos y de las amenazas ambientales que les acosan. En este sentido subraya la idea ya mencionada de que no será posible lograr el cumplimiento de todos los objetivos previstos para 2030 y 2050 con el actual ritmo de progreso, debiendo atenderse especialmente a ámbitos como la biodiversidad, uso de los recursos, impacto del cambio climático y los riesgos para la salud y el bienestar. Precisamente, las propuestas de mejora recogidas en el informe fueron en buena medida la base del Pacto Verde Europeo que presentaría poco después la Comisión.

#### **4. EL PACTO VERDE EUROPEO**

La Comisión surgida del Parlamento Europeo (PE) elegido en las elecciones de mayo de 2019 refleja la relevancia de la materia que analizamos. La propia Ursula Von Der Leyen, en el discurso que realizó

---

<sup>30</sup> Agencia Europea del Medio Ambiente (2019): *The European Environment. State and Outlook 2020*. OPOCE, Luxemburgo. Recuperado de <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>

ante el PE para su nombramiento como Presidenta de la Comisión, expresó que mantener el planeta saludable constituía el desafío más apremiante para la UE y que promovería en forma de ley los objetivos previstos en la propuesta para lograr una Europa climáticamente neutra en 2050<sup>31</sup>. Cuando en septiembre presentó ante el PE la nueva estructura de la Comisión, destacó la creación de una vicepresidencia ejecutiva –a cargo de Frans Timmermans– que debe gestionar la política de acción por el clima y poner en marcha una nueva estrategia de crecimiento para la UE basada en la sostenibilidad<sup>32</sup>.

En diciembre de 2019 se concretó dicha propuesta en el Pacto Verde Europeo (PVE)<sup>33</sup>, una hoja de ruta para hacer que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades, y que ha sido considerado “el proyecto de política medioambiental más ambicioso de la historia europea”<sup>34</sup>. El PVE es la estrategia para lograr una UE climáticamente neutra en 2050, si bien su proceso de implementación “auspicia un cambio sistémico en la economía y sociedad europea, que va más allá de la acción por el clima, para enmarcarse en el contexto del desarrollo sostenible”<sup>35</sup>. El documento prevé actuaciones para impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación<sup>36</sup>.

El PVE incide en todos los sectores de la economía, especialmente en aquellos más contaminantes, como el transporte, la energía, la

---

<sup>31</sup> Comisión Europea, documento de 16 de julio de 2019, *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*, SPEECH/19/4230.

<sup>32</sup> Comisión Europea, comunicado de prensa del 10 de septiembre de 2019, *La Comisión von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, IP/19/5542.

<sup>33</sup> Comisión Europea, comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo* COM (2019) 640 final.

<sup>34</sup> Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “El ambicioso Pacto Verde Europeo”. *Actualidad Jurídica Ambiental* (101), 81.

<sup>35</sup> Pérez de las Heras, B. (2020): “La Unión Europea...”, op. cit., 127.

<sup>36</sup> A destacar el hecho de que el Pacto Verde “utiliza como pilar la idea de sostenibilidad y economía circular unidas a la transición justa e integradora (...) cuyos costes y beneficios se distribuyan equitativamente entre los distintos grupos sociales, las industrias y las regiones y entre las generaciones presentes y futuras”. Álvarez Cuesta, H. (2020): “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”. *IUSLabor* (2), 80.

agricultura, la industria, la construcción, el sector textil y el químico. Siendo un elemento novedoso que puede impulsar notoriamente la transformación de la economía de la UE hacia un futuro sostenible, el PVE insiste en dos ideas fundamentales presentes hace décadas en el proceso de integración europea: por un lado, junto a la configuración de políticas profundamente transformadoras sigue siendo indispensable la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE; por otro, “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 PVE se hagan cumplir y se apliquen de manera efectiva”<sup>37</sup>.

Como analizaremos en el siguiente epígrafe, el desarrollo del PVE ya ha comenzado, siguiendo los fundamentos que determinaba el propio documento, que también especificaba los ámbitos concretos en los que es necesario actuar. Así, en materia de energía y clima el PVE refleja la necesaria mayor ambición para lograr la neutralidad climática en 2050. Por ello, se estableció la propuesta de elevar, como mínimo, al 50 % la reducción de las emisiones de GEI (con respecto a 1990), a concretar por medio de una Ley del Clima. En segundo lugar, el PVE apuesta por acelerar el proceso de descarbonización del sistema energético, intensificando la implantación de fuentes de energía renovable así como incrementando el nivel de eficiencia energética, lo que sigue siendo también una herramienta para la reducción de emisiones. Para ello, se propone impulsar el desarrollo de tecnologías e infraestructuras innovadoras, como las redes inteligentes, el almacenamiento de energía o la captura y almacenamiento del carbono. También vinculada a la acción climática, el PVE apuesta por la defensa de la biodiversidad, no en vano el calentamiento climático repercute en la pérdida de la misma. De este modo, propone continuar con la ampliación de las zonas protegidas por la red Natura 2000, recuperar los ecosistemas dañados e incluso aumentar la biodiversidad en las áreas urbanas, haciendo más ecológicas las ciudades europeas.

Otros ámbitos en los que incide el PVE son la industria y la movilidad. En cuanto a la primera, responsable aún del 20 % de las emisiones de GEI, se propone la adopción de una estrategia industrial

---

<sup>37</sup> Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión”. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. CIEMAT. Madrid, 45.

para acometer la transformación hacia una economía verde, así como de un nuevo plan de economía circular que actúe en los sectores que más intensamente utilizan los recursos, como el textil, la construcción, la electrónica, los plásticos y la transformación alimentaria. Con respecto al transporte, responsable del 25 % de las emisiones de GEI, se urge a adoptar una nueva estrategia de movilidad sostenible, que posibilite reducir las emisiones en un 90 % para 2050, contemplándose medidas como trasladar el 75 % del transporte europeo de mercancías por carretera a medios menos contaminantes como el ferrocarril o la navegación fluvial.

La ejecución de todo lo previsto en el PVE requerirá de grandes inversiones, que la Comisión enumeró en un nuevo documento, así como los instrumentos financieros disponibles para poner en marcha la hoja de ruta prevista<sup>38</sup>. Teniendo en cuenta que, junto a las inversiones públicas nacionales, la principal herramienta financiera continuará siendo el presupuesto de la UE, la Comisión propuso ampliar del 20 % actual al 25 % el porcentaje del mismo destinado a integrar la dimensión climática en todos los programas europeos en el marco financiero plurianual 2021-2027. Sin embargo, el Consejo Europeo no pudo cerrar un acuerdo en torno a la concreción de un fondo para financiar la transición necesaria. Una vez más, quedaba patente que en esta materia la UE necesita voluntad política, incluso un cambio en el modo de pensar. Debe tenerse presente que la UE cuenta ya con un significativo marco jurídico adecuado al objetivo estratégico de una economía descarbonizada para 2050, pero sin embargo sufre una laguna en la financiación para su logro, “un fleco persistente, que aflora una y otra vez (...) y que es imputable no a la Comisión, sino a los estados miembros; se trata de la fiscalidad”<sup>39</sup>. Al menos, el Consejo Europeo hizo suyo el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra para 2050, instando al Consejo y a la Comisión a poner en marcha los trabajos y las medidas legislativas necesarias para su logro<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Comisión Europea, comunicación de 14 de enero de 2020, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible – Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo* COM (2020) 21 final.

<sup>39</sup> Galera Rodrigo, S. (2020): “Transición energética. 2019: un año de stand-by”. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. CIEMAT. Madrid, 843.

<sup>40</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2019 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 29/19.



En enero de 2020 la Comisión Europea presentó las ideas para dar forma a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, un foro abierto a la ciudadanía para debatir sobre los retos y prioridades de Europa. A este respecto, insistió en que la política europea debe ayudar a los ciudadanos y las empresas a beneficiarse de la transición verde (además de la digital) y garantizar que la UE sea una economía sostenible (además de justa y competitiva)<sup>41</sup>. La Comisión determinó que la Conferencia debe enmarcarse en torno a las principales ambiciones de la UE, siguiendo lo establecido en las prioridades políticas de la Comisión<sup>42</sup> y la Agenda Estratégica del Consejo Europeo<sup>43</sup>. Precisamente, la primera de las orientaciones políticas de la actual Comisión (2019-2024) es el PVE, mientras que una de las cuatro prioridades principales identificadas por el Consejo Europeo para los próximos años es la construcción de una Europa verde y climáticamente neutra (además de justa y social). De este modo, la Comisión citó como la primera de las ambiciones que contextualizan la Conferencia la lucha contra el cambio climático y los retos medioambientales<sup>44</sup>.

La generalización de la pandemia provocada por el COVID19 a partir de marzo de 2020 retrasó la toma de decisiones, así como el inicio de la propia Conferencia sobre el Futuro de Europa, previsto para mayo y que finalmente ha comenzado un año más tarde. A este respecto, conviene tener presente el ejemplo que ofrece lo sucedido tras la crisis financiera de 2008, durante la que las emisiones contaminantes se redujeron volviendo a crecer a partir de la recuperación hasta el punto de dificultar el logro de los objetivos previstos para 2020. Se espera que la actual crisis y las medidas adoptadas para frenarla “hayan reducido (temporalmente) las emisiones de GEI entre un 4 % y un 7 % en 2020”<sup>45</sup>, pero es necesario que los planes de recuperación para hacer frente a la pandemia impulsen la transformación hacia un modelo sostenible.

---

<sup>41</sup> Comisión Europea, comunicación de 22 de enero de 2020, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, COM (2020) 27 final, 1.

<sup>42</sup> Vonder Leyen, U. (2019): *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados – Mi agenda para Europa*. Recuperado de [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf)

<sup>43</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 20 de junio de 2019 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 9/19. El documento *Una nueva agenda estratégica para 2019-2024* se recoge en el anexo, 7-13.

<sup>44</sup> Comisión Europea, COM (2020) 27 final, *op. cit.*, 2.

<sup>45</sup> Lázaro Touza, L., y Escribano Francés, G. (2021): “Siete tendencias climáticas y energéticas a seguir en 2021”. *Análisis del Real Instituto Elcano – ARI* (7), 2.

Precisamente, “la aparición de la pandemia, lejos de alterar la formulación del PVE, ha reforzado su relevancia como parte sustancial del proceso de recuperación lanzado desde las instituciones comunitarias”<sup>46</sup>, generalizándose en la UE la idea de que las medidas a adoptar para superar la crisis derivada de la pandemia debían seguir la vía propuesta en el PVE. Es más, en lugar de considerar dicha crisis como un obstáculo para desarrollar el PVE, debe ser vista como una oportunidad para su puesta en marcha<sup>47</sup>; o, a la inversa, el PVE “tiene la oportunidad de incorporar las lecciones aprendidas de la pandemia del coronavirus, así como plantear respuestas estratégicas que contribuyan al cambio de modelo político, económico y social”, para liderar así la transición ecológica en Europa<sup>48</sup>.

En este sentido, “alinear los esfuerzos de recuperación pospandemia con unos objetivos climáticos ambiciosos podría fomentar transformadoras soluciones a largo plazo, que apunten a la construcción de un nuevo modelo de sociedad justa, sostenible y descarbonizada”<sup>49</sup>. Es cierto que la implementación del PVE “dependerá en parte del comportamiento del PIB, de las tasas de desempleo y los niveles de déficit y deuda de los Estados miembros”, pero la apuesta por su desarrollo brinda “la oportunidad de sentar las bases para la transformación del modelo de desarrollo de la UE”<sup>50</sup>. Además, una vez puesto en marcha de manera adecuada, “el PVE podría convertirse en un referente para otros países y un ejemplo tangible de que alcanzar la neutralidad climática es técnicamente factible y económica y políticamente viable”<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Lasheras Merino, M. A. (2021): “Geopolítica del Pacto Verde: órdago de la UE”, *Energía y Geoestrategia* 2021, 111.

<sup>47</sup> Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2020): “Oil markets, energy transition, climate governance and COVID-19: the short, the medium and the long term”. *Real Instituto Elcano - Working Paper* (6), 16.

<sup>48</sup> Monge, C. (2020): “El Pacto Verde Europeo es la luz al final del túnel”. *Esglobal*, 29 de abril de 2020, <https://www.esglobal.org/el-pacto-verde-europeo-es-la-luz-al-final-del-tunel/>

<sup>49</sup> Villavicencio Calzadilla, P. (2020): “La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes”. *Revista catalana de Dret Ambiental* XI(2), 19.

<sup>50</sup> Lázaro Touza, L., Escribano Francés, G. y Crespi de Valldaura, V. (2020): “Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia”. *ICE Revista de Economía* (916), 171.

<sup>51</sup> Pérez de las Heras, B. (2020): “La Unión Europea...”, *op. cit.*, 135.

Así, una mayoría de estados miembros reclamaron una salida "verde" de la crisis, apostando por mantener los compromisos europeos contra el cambio climático y fundamentando la vuelta al crecimiento económico en el impulso de las energías renovables, la aplicación de estándares ambientales y la adopción de medidas sectoriales que favorezcan la economía verde. En apoyo de la propuesta surgió la Alianza Europea para una Recuperación Verde (*Green Recovery Alliance*), un manifiesto con origen en el Parlamento Europeo<sup>52</sup> y que fue firmado por representantes políticos, directivos empresariales, sindicatos y ONG, que piden que la UE supere esta recesión de la mano de la acción climática, con inversiones que respeten los principios ecológicos.

## 5. LAS PROPUESTAS QUE DESARROLLAN EL PACTO VERDE EUROPEO

La Comisión ha presentado diferentes propuestas para desarrollar y poner en marcha el contenido del PVE. En primer lugar, la Ley del Clima Europea<sup>53</sup>, es decir, el acto legislativo fundamental para garantizar la neutralidad climática de aquí a 2050. La Comisión destacó que la UE ya ha comenzado a transformar la economía para lograr este objetivo, recordando nuevamente que ello ha traído beneficios económicos: mientras que las emisiones de GEI cayeron un 23 % entre 1990 y 2018, el PIB aumentó un 61 %. Sin embargo, la institución reconocía que los objetivos establecidos conducirán a una reducción del 60 % en las emisiones para 2050, por lo que es necesario realizar ajustes a lo largo del camino e identificar mayores compromisos si se quiere lograr la neutralidad climática para entonces. Por ello, se propuso un acto legislativo en forma de reglamento a fin de que la UE cambie su objetivo de reducción de emisiones de GEI para 2030 y lo fije en un mínimo del 50 %, preferiblemente del 55 %<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> La iniciativa fue puesta en marcha por el eurodiputado Pascal Canfin. Comunicado de prensa de 14 de abril de 2020, *Launch of the European alliance for a Green Recovery*, [www.politico.eu](http://www.politico.eu)

<sup>53</sup> Comisión Europea, documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática* ("Ley del Clima Europea"), COM (2020) 80 final.

<sup>54</sup> Es de subrayar el recurso al reglamento para su regulación, pues de este modo "se garantiza la aplicabilidad directa de las disposiciones en toda la UE, se imponen requisitos a los Estados miembros para que contribuyan a la consecución del objetivo a largo plazo y se refuerza la aplicabilidad y eficacia de los mecanismos de control a lo largo de todo el proceso". García García, S. (2020): "Propuesta de Reglamento del

Mediante un enfoque flexible, la propuesta de reglamento establece un camino para lograr la neutralidad por etapas. Así, se estableció que a más tardar en septiembre de 2020 la Comisión debería revisar el objetivo de reducción de emisiones para 2030 en el porcentaje propuesto (entre el 50 % y el 55 %). En segundo lugar, con fecha tope de junio de 2021, la Comisión evaluará cómo modificar la legislación europea a aplicar para lograr dicho objetivo. La tercera etapa finaliza en 2030 con el cumplimiento del objetivo en cuestión, lo que determinará la hoja de ruta a seguir para llegar a la neutralidad climática en 2050. Durante todo el periodo, junto al esfuerzo para limitar las emisiones, deberá incidirse al mismo tiempo en la adaptación al cambio climático, en el sentido de que tanto la UE como los Estados miembros deberán garantizar un progreso continuo en el aumento de la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático.

Pocos días después de hacerlo con la Ley del Clima, la Comisión propuso un nuevo modelo de industria para Europa que, precisamente, facilite el camino hacia la neutralidad climática al reducir su huella de carbono, volviéndose más ecológica y circular al tiempo que más competitiva<sup>55</sup>. En cierta manera, se trata de profundizar en el hecho de que “en la actualidad, las grandes empresas han comenzado a ser conscientes de la notable oportunidad que supone, en materia de eficiencia y mejora de los procesos productivos, la visión aportada por la economía circular”<sup>56</sup>. Uno de los factores clave en este objetivo es brindar apoyo a las industrias para que avancen en el proceso de transición hacia la neutralidad climática. Se fomentarán las alianzas industriales como herramienta, entre las que destacan la alianza industrial por el hidrógeno y la alianza de la industria hipocarbónica, ambas de importancia clave para la transición energética. En el caso de las Pequeñas y Medianas Empresas, dado que el 25 % de ellas trabaja actualmente en el campo de los productos o servicios ecológicos, se promoverán innovaciones de vanguardia para lograr los objetivos del PVE.

---

Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el reglamento (UE) 2018/1999 ('Ley Europea del Clima'). *Actualidad Jurídica Ambiental*, (100), 54.

<sup>55</sup> Comisión Europea, comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.

<sup>56</sup> Molina del Pozo, C. F. (2021): “La economía circular...”, op. cit., 144.

Prácticamente al mismo tiempo, se presentó el nuevo plan para la economía circular<sup>57</sup>. Teniendo presente que el PVE es el programa para el crecimiento sostenible, el plan es uno de sus principales elementos pues pretende actuar a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos, reforzando la competitividad mientras se protege el medio ambiente, lo que debiera favorecer la adaptación de la economía europea a un futuro ecológico. Entre las medidas recogidas en el plan destacan las referidas al desarrollo de una política de productos sostenibles, que se centre en aquellos sectores que más recursos utilizan pero que tienen un elevado potencial de circularidad (electrónica, baterías, vehículos, envases y embalajes, plásticos, productos textiles, construcción y alimentos) y que garantice una menor producción de residuos.

En mayo la Comisión presentó la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030<sup>58</sup>, con el fin de encaminar a Europa hacia la recuperación ecológica. De nuevo, la vinculación con la acción climática es evidente, no en vano, como subraya la Comisión, la pérdida de biodiversidad y la crisis climática son interdependientes de modo que si una se agrava la otra también lo hace. Por ello, para la mitigación de los efectos del cambio climático resulta esencial recuperar los bosques, los suelos y los humedales, así como crear espacios verdes en las ciudades. Limitar las actividades humanas no sostenibles resulta indispensable para frenar la pérdida de la biodiversidad, en especial la desaparición de multitud de especies animales y vegetales, e impulsar su recuperación; pero también para mantener un ecosistema sano y una naturaleza que aporta riqueza económica, pues la mitad del PIB mundial depende de la naturaleza. Finalmente, no debe olvidarse que “la pandemia está haciendo que aumente la concienciación acerca de los vínculos que existen entre nuestra propia salud y la salud de los ecosistemas”, así como respecto del “hecho de que el riesgo de aparición y propagación de enfermedades infecciosas aumenta a medida que destruimos la naturaleza”<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Comisión Europea, comunicación de 11 de marzo de 2020, *Nuevo plan de acción para la economía circular*, COM (2020) 98 final.

<sup>58</sup> Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 “Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”*, COM (2020) 380 final.

<sup>59</sup> Sánchez Bravo, A. (2020): “Biodiversidad en Europa. Estrategia 2030”. En Sánchez Bravo, A. (editor), *De Sevilla a Filipeia: Estudios ambientales en homenaje al prof. Marcos Augusto Romero*. Punto Rojo Libros. Sevilla, 198.

La relevancia de la propuesta sobre biodiversidad se aprecia en los objetivos a lograr en 2030<sup>60</sup>. Por un lado, los objetivos referidos a la protección de la naturaleza, como la creación de zonas protegidas en al menos el 30 % del suelo y de los mares de Europa, la recuperación específica de los bosques primarios y maduros remanentes, o la creación de corredores ecológicos como parte de una Red Transeuropea de Espacios Naturales. Por otro lado, los objetivos relativos a la restauración de la naturaleza, entre los que cabe destacar la recuperación de todos los ecosistemas terrestres y marinos europeos degradados, la extensión de la agricultura ecológica de manera que el 20 % de las tierras agrarias se cultiven orgánicamente, revertir el declive de los polinizadores, reducir el uso de pesticidas y fertilizantes en un 20 %, restaurar 25.000 km de ríos de caudal libre, o plantar 3.000 millones de árboles. La Comisión propuso desbloquear 20.000 millones de euros al año, procedentes de los fondos de la UE y de la financiación pública y privada, para inversiones en la red Natura 2000 y en infraestructura verde.

Junto a la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030, la Comisión presentó otra con la idea de que fuesen de la mano. Es la conocida como estrategia “de la granja a la mesa”, para aumentar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios<sup>61</sup>, lo que aportará beneficios ambientales, sanitarios y sociales, ofrecerá ventajas económicas y garantizará que la recuperación de la crisis sitúe a la UE en una senda sostenible. Los objetivos previstos en esta estrategia dejan muy a las claras su vinculación con la referida a la biodiversidad. Así, por ejemplo, la reducción de la huella medioambiental y climática del sistema alimentario europeo, lo que supone garantizar que la cadena alimentaria (producción, transporte, distribución, comercialización y consumo) tenga un impacto medioambiental neutro, así como preservar y restablecer los recursos terrestres, de agua dulce y marinos de los que depende el sistema alimentario. Lo mismo puede decirse del resto de objetivos, como garantizar la seguridad alimentaria frente al cambio climático y la pérdida de biodiversidad, estimular prácticas sostenibles por parte de las empresas del sector alimentario promoviendo modelos de negocio

---

<sup>60</sup> El Consejo de la UE hizo suya la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030 refrendando los objetivos previstos en la misma. Consejo de la UE, documento de 23 de octubre de 2020, *Conclusiones del Consejo – Biodiversidad, urge actuar*, 12210/20.

<sup>61</sup> Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia “De la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final.

circulares, promover el consumo responsable de alimentos o reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.

En el ámbito energético debe mencionarse la Estrategia para la Integración del Sistema Energético<sup>62</sup>. La Comisión deja claro que la transformación del sistema energético es fundamental para cumplir con el PVE. En este sentido, la institución subraya que el futuro energético de la UE debe basarse en una cuota cada vez mayor de energías renovables distribuidas geográficamente, al tiempo que se mantiene un uso más eficiente de los recursos y se evita la contaminación y la pérdida de biodiversidad. Para ello, es necesario acelerar la integración del sistema energético y lograr así una economía climáticamente neutra que proteja la salud y el medio ambiente.

La integración del sistema energético supone la planificación y el funcionamiento coordinados del sistema energético en su conjunto, incluyendo múltiples vectores energéticos, infraestructuras y sectores de consumo, lo que posibilita ofrecer servicios energéticos con bajas emisiones de carbono, fiables y eficientes en el uso de los recursos, con el menor coste posible para la sociedad. Son tres los elementos interconectados los que comprende la estrategia: en primer lugar, un sistema energético más circular, centrado en la eficiencia energética, en el que se priorizan las opciones que requieren menor energía y se reutilizan los flujos de residuos inevitables con fines energéticos; en segundo lugar, una mayor electrificación directa de los sectores de uso final, basado en la producción de electricidad renovable; en tercer lugar, para cuando la electrificación directa no sea viable, el uso de combustibles renovables y con baja emisión de carbono<sup>63</sup>.

Pocos días después, a mediados de julio de 2020, el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo político sobre el plan europeo para la recuperación para hacer frente a los daños económicos y sociales derivados de la pandemia de coronavirus, denominado *Next Generation*

---

<sup>62</sup> Comisión Europea, comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*, COM (2020) 299 final.

<sup>63</sup> Como ejemplos se citan el uso de hidrógeno renovable en procesos industriales y en transporte pesado por carretera y ferrocarril, los combustibles sintéticos producidos a partir de electricidad renovable en los sectores de la aviación y el transporte marítimo, o la biomasa en los sectores en los que tiene el mayor valor añadido.

EU y el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027<sup>64</sup>. El plan Next Generation EU está dotado de 750.000 millones de euros, que se suman a los 1.074.300 millones de euros del marco financiero plurianual. Más de un tercio del total, 373.900 millones, se destinan a recursos naturales y medio ambiente<sup>65</sup>. Además de las contribuciones nacionales, se crean nuevos recursos propios de la UE que se encuentran vinculados al objetivo de desarrollo sostenible. Así sucede con la tasa sobre plásticos no reciclados y un mecanismo tributario sobre las emisiones de carbono, consistente en gravámenes a las importaciones de productos que requieran grandes cantidades de energía (como el cemento o el aluminio) y que procedan de países con políticas poco exigentes ante la emergencia climática. La Comisión ya se había pronunciado por la necesidad de nuevos recursos propios y propuso una hoja de ruta para su puesta en funcionamiento, entre los que destacan un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono o la revisión del régimen de comercio de los derechos de emisión y su posible ampliación al transporte aéreo y marítimo<sup>66</sup>.

Previamente, en septiembre, la Comisión adoptó una evaluación del impacto en el conjunto de la UE de los planes nacionales de energía y clima de los estados miembros para el periodo 2021-2030<sup>67</sup>. El documento presenta el impacto acumulativo de los diferentes elementos previstos en los planes nacionales, a saber, las energías renovables, la eficiencia energética, la reducción de las emisiones de GEI, el mercado energético interno de la UE y las previsiones de investigación e innovación. La evaluación muestra la línea general de lo analizado en el

---

<sup>64</sup> Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 17 a 21 de julio de 2020 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 10/20.

<sup>65</sup> Comisión Europea, *Plan de recuperación para Europa*, accesible en [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es)

<sup>66</sup> Comisión Europea, comunicado de prensa de 10 de noviembre de 2020, *Presupuesto de la UE: la Comisión Europea se congratula del acuerdo alcanzado sobre un paquete de 1,8 billones de euros para ayudar a construir una Europa más ecológica, más digital y más resiliente*, IP/20/2073.

<sup>67</sup> Comisión Europea, comunicación de 17 de septiembre de 2020, *Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima. Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante una planificación integrada en materia de energía y clima*, COM (2020) 564 final. Se trata de los planes que, según el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, deben establecer los Estados miembros cada diez años, comenzando con el periodo 2021-2030.



apartado anterior, si bien con una mejora en los dos primeros elementos y una preocupante tendencia en el tercero. En efecto, la UE ya está en camino de superar su objetivo de reducción de emisiones de GEI para 2030 del 40 %, lo que permite a la Comisión considerar factible el aumento del objetivo. Para las energías renovables, se estima que el compromiso combinado de los estados miembros está por encima del objetivo de energía renovable de al menos el 32 %. En lo que respecta a la eficiencia energética, aunque se aprecia un aumento del nivel de ambición de los países con respecto a las propuestas iniciales, el impacto acumulativo de los diferentes planes nacionales sigue estando por debajo del objetivo de eficiencia energética del 32,5 %.

Al mismo tiempo que lo hizo con la evaluación de los planes nacionales de energía y clima, la Comisión presentó una propuesta específica para facilitar la adopción de la Ley del Clima y posibilitar su objetivo de elevar del 40 % al 55 % el objetivo mínimo de reducción de emisiones de GEI para 2030 con respecto a los niveles de 1990<sup>68</sup>. La Comisión insistía en que este nuevo objetivo puede acelerar la transición a las energías limpias pero también puede, en el contexto de la necesaria recuperación tras la pandemia, impulsar el crecimiento económico, posibilitando a la UE modernizar el sector de las tecnologías limpias y obtener una ventaja competitiva en los mercados internacionales. Una vez más, las herramientas más importantes para reducir las emisiones de GEI son la generalización de las energías renovables, la eficiencia energética, la electrificación y la integración del sistema energético, que proporcionarán la necesaria transformación, especialmente en los sectores industrial, del transporte y de la construcción.

El Consejo Europeo hizo suya a final de año la propuesta de la Comisión, quedando aprobado así el aumento de reducción de emisiones para 2050<sup>69</sup>. Se trata de un objetivo vinculante para la UE que el Consejo Europeo insta a que se refleje en la Ley Europea del Clima, así como que el PE y el Consejo adopten rápidamente dicha ley. En la línea de lo expuesto por la Comisión, la intensificación de la ambición climática europea tiene por objetivo impulsar el crecimiento económico sostenible, crear empleo, generar beneficios en materia de salud y medio ambiente

---

<sup>68</sup> Comisión Europea, comunicación de 17 de septiembre de 2020, *Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos*, COM (2020) 562 final.

<sup>69</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 22/20.

para los ciudadanos de la UE, y contribuir a la competitividad de la economía de la UE por medio de la innovación en tecnologías ecológicas. Sobre el papel, vuelve a quedar subrayada la estrecha unión entre protección medioambiental, política energética y acción climática y que la misma constituye el elemento fundamental para el logro del desarrollo sostenible en la UE.

Ya en 2021 el PE y el Consejo alcanzaron el acuerdo sobre la Ley del Clima<sup>70</sup> y consagraron la ampliación del tercero de los objetivos en materia de clima y energía que no lo había hecho aún<sup>71</sup>. La evolución del inicialmente propuesto objetivo 40/27/27 para 2030 a objetivo 55/32/32,5 ha tenido lugar entre el momento en que se hizo pública la propuesta del marco y el comienzo del periodo en que debe desarrollarse (2021-2030) y para el que los estados debían publicar sus planes nacionales, lo que demuestra que la UE puede ampliar sus compromisos teóricos en función de sus capacidades reales. Además, dicho objetivo deberá cumplirse por parte de la UE-27, por tanto, sin el Reino Unido, país que en el caso de la reducción de emisiones y la eficiencia energética aportaba significativamente (no tanto en lo que se refiere a la cuota de energías renovables), lo que supone esfuerzos adicionales para la UE. En todo caso, son esfuerzos factibles dadas las capacidades de la UE, como los requeridos para poner en marcha el PVE y cumplir con todos los objetivos específicos que se están determinando, lo que reforzará la lucha contra el cambio climático, la transición energética y una recuperación económica más sostenible. Si se impulsa y acelera el cumplimiento del PVE, “sus efectos positivos sobre la actividad pueden hacerse sentir a corto plazo, pero también prolongarse en el futuro con un cambio del modelo energético europeo”<sup>72</sup>.

Precisamente, con el objetivo de reforzar la lucha contra el cambio climático, la Comisión presentó la nueva Estrategia de adaptación al

---

<sup>70</sup> Consejo de la UE, comunicado de prensa de 21 de abril de 2021, *Ley Europea del Clima: el Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo provisional*, 300/21.

<sup>71</sup> En el acuerdo se incluye la creación de un consejo consultivo que, además de proporcionar asesoramiento científico, elaborará informes sobre las medidas adoptadas por la UE, así como un mandato para que la Comisión proponga un objetivo climático intermedio para 2040 al objeto de que la UE se esfuerce por conseguir emisiones negativas en 2050.

<sup>72</sup> Lázaro Touza, L., Escribano Francés, G. y Crespi de Valldaura, V. (2020): “Transición energética...”, op. cit., 181.

cambio climático<sup>73</sup>. Por medio de la misma se pretende acelerar el proceso de adaptación a los efectos inevitables provocados por el cambio climático, reforzando la resiliencia y aplicando soluciones basadas en la naturaleza. Se trata de una estrategia que “se inserta en la hoja de ruta fijada en el Pacto Verde y se conecta con los compromisos internacionales que (la UE) ha asumido en materia climática”<sup>74</sup>.

Para finalizar, resulta conveniente hacer mención a la propuesta de la Comisión en torno al Octavo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (VIII PMA)<sup>75</sup>. La propuesta está estrechamente vinculada al PVE y establece los objetivos concretos y las condiciones necesarias para progresar en los avances que la UE viene realizando en materia de desarrollo sostenible<sup>76</sup>. El documento es la base a partir de la que en marzo de 2021 el Consejo y el PE iniciaron las negociaciones correspondientes para definir el acto legislativo que lo apruebe<sup>77</sup>.

El VIII PMA tiene por objeto acelerar la transición ecológica de manera justa e inclusiva. El nuevo programa propuesto establece seis objetivos prioritarios temáticos: reducción irreversible y progresiva de las emisiones de GEI con el fin específico de lograr el objetivo para 2030 (reducción del 55 %) y la neutralidad climática para 2050; aumento de la capacidad de adaptación y la reducción de vulnerabilidad al cambio climático; aceleramiento hacia una economía circular; consecución del objetivo cero en materia de contaminación sin sustancias tóxicas en aire, agua y suelo; la protección, conservación y recuperación de la biodiversidad; reducción de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo, en particular

---

<sup>73</sup> Comisión Europea, comunicación del 24 de febrero de 2021, *Forjar una Europa resiliente al cambio climático – La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, COM (2021) 82 final.

<sup>74</sup> Giles Carnero, R. (2021), “La nueva Estrategia de la Unión Europea sobre adaptación al cambio climático”, *Euskonews & Media* (761), 19 de mayo de 2021, [www.euskonews.eus](http://www.euskonews.eus)

<sup>75</sup> Comisión Europea, documento de 14 de octubre de 2020, *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030*, COM (2020) 652 final.

<sup>76</sup> Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “El Octavo Programa Ambiental de la Unión Europea: la propuesta de decisión de 14 de octubre de 2020 (1)”. *La Ley Unión Europea* (87), 1.

<sup>77</sup> Consejo de la UE, comunicado de prensa de 17 de marzo de 2021, *VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente: los Estados miembros están preparados para iniciar las negociaciones con el Parlamento*, 198/21.

en los ámbitos de la energía, la industria, la construcción, la movilidad y el sistema alimentario.

A la par que se escriben estas líneas, la Comisión ha hecho público un nuevo paquete legislativo, conocido como *Fit for 55*<sup>78</sup>, al objeto de cumplir con lo recogido en el PVE, reduciendo las emisiones de GEI en el 55 % para 2030 y logrando la neutralidad climática en 2050. La propuesta recoge modificaciones en normas vigentes, entre las que destaca la referida a las directivas sobre energías renovables (ampliándose al 40 % el objetivo de energía procedente de fuentes renovables) y sobre eficiencia energética (duplicando la obligación de ahorro energético anual para los estados miembros), así como nuevos actos, como los referidos a combustibles sostenibles en transporte aéreo y marítimo o a una nueva estrategia forestal (para preservar la biodiversidad y ampliar la extensión de los bosques). Es una muestra más de que la UE adopta una posición más ambiciosa para el logro del desarrollo sostenible, tal y como se concluye del análisis que se recoge en el presente texto.

## 6. CONCLUSIONES

Tras la superación de la crisis económica de 2008 y la recuperación consolidada a partir de 2014, la UE ha sido capaz de reconocer que la vuelta a ritmos de crecimiento considerables ha supuesto al mismo tiempo una ralentización de los ritmos de cumplimiento de los objetivos en materia de medio ambiente, energía y clima, y que, por ello, resulta indispensable aumentar la ambición en lo que al cumplimiento de todos ellos se refiere.

La mayor evidencia de que la UE ha aceptado el reto de ser más ambiciosa en la consecución del desarrollo sostenible es la adopción del Pacto Verde Europeo y de las estrategias y planes que lo desarrollan. Pudiera pensarse que esa mayor ambición plasmada en el PVE es básicamente una declaración de intenciones. Sin embargo, las propuestas presentadas para su desarrollo establecen las bases y los fundamentos de las acciones y actuaciones específicas que deben ir definiéndose y aplicándose, encontrándose entre las mismas actos legislativos que serán de obligado cumplimiento por los estados miembros. El caso de la Ley

---

<sup>78</sup> Comisión Europea, comunicación de 14 de julio de 2021, '*Fit for 55*': *delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality*, COM (2021) 550 final.

Europea del Clima es revelador. Aún así, debe tenerse presente que el desarrollo de los acontecimientos puede suponer que los objetivos queden un tanto debilitados o incluso obsoletos, o que como ya ha sucedido anteriormente el ritmo para su consecución no sea el adecuado. En ese supuesto, habrá que ver si la UE mantiene la actitud de mostrarse aún más ambiciosa. Lo sucedido durante este último año y medio, en plena pandemia, posibilita mostrarse moderadamente optimista.

En todo caso, el contexto inmediato, en referencia a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, debe servir para reforzar la voluntad política europea –de la UE y de los estados miembros– de cumplir con los objetivos en materia de protección medioambiental, transición energética y lucha contra el cambio climático, en definitiva, de alcanzar el logro del desarrollo sostenible. Dejando de lado toda actitud de complacencia, se trataría de insistir en la toma de conciencia de la necesidad de establecer objetivos acordes a las capacidades reales de la UE y de desarrollar las políticas y acciones necesarias para su consecución. Por expresarlo de manera concreta, la Conferencia debe constituir un espaldarazo al Pacto Verde Europeo como instrumento para cumplir plenamente en 2030 objetivos específicos fundamentales tales como la reducción de las emisiones de GEI en el 55 %, una cuota de al menos el 40 % de energías renovables en el consumo total de energía, un ahorro energético de al menos el 32,5 %, la protección del 30 % del suelo y de los mares o el reciclado del 60 % de los residuos municipales y del 75 % de los residuos de envases.

Además, en todo caso, se trataría de compromisos mínimos, es decir, de objetivos ampliables en función del grado de cumplimiento y de las mencionadas capacidades, pues su ampliación facilitará el logro del objetivo de neutralidad climática para 2050, fin último que posibilitará por lo que supone (fomento de las fuentes de energía renovable y de la eficiencia energética) la puesta en marcha de una economía verde respetuosa con el medio ambiente, es decir, el desarrollo sostenible.

## BIBLIOGRAFÍA

Agencia Europea del Medio Ambiente (2019), *The European Environment. State and Outlook 2020*, Luxemburgo, OPOUE. Recuperado de <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>

- Álvarez Cuesta, H. (2020): “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”. *IUSLabor* (2), 74-100.
- Comisión Europea, comunicación de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final.
- Comisión Europea (2013), *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*, OPOCE, Luxemburgo.
- Comisión Europea, comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM (2014) 15 final.
- Comisión Europea, comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final.
- Comisión Europea, comunicación de 2 de diciembre de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final.
- Comisión Europea, comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.
- Comisión Europea, comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.
- Comisión Europea, comunicado de prensa de 28 de noviembre de 2018, *La Comisión aboga por una Europa climáticamente neutra de aquí a 2050*, IP/18/6543.
- Comisión Europea, documento del 4 de marzo de 2019, *Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular*, COM (2019) 190 final.
- Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía*, COM (2019) 175 final.
- Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2019) 225 final.

- Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva*, COM (2019) 224 final.
- Comisión Europea, informe de 15 de mayo de 2019, *Sobre la evaluación del VII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente*, COM (2019) 233 final.
- Comisión Europea, documento de 16 de julio de 2019, *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*, SPEECH/19/4230.
- Comisión Europea, comunicado de prensa del 10 de septiembre de 2019, *La Comisión von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, IP/19/5542.
- Comisión Europea, comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo* COM (2019) 640 final.
- Comisión Europea, comunicación de 14 de enero de 2020, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible – Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo* COM (2020) 21 final.
- Comisión Europea, comunicación de 22 de enero de 2020, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, COM (2020) 27 final.
- Comisión Europea, documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (“Ley del Clima Europea”)* COM (2020) 80 final.
- Comisión Europea, comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.
- Comisión Europea, comunicación de 11 de marzo de 2020, *Nuevo plan de acción para la economía circular*, COM (2020) 98 final.

Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 “Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”*, COM (2020) 380 final.

Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia “De la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final.

Comisión Europea, comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*, COM (2020) 299 final.

Comisión Europea, comunicación de 17 de septiembre de 2020, *Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima. Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante una planificación integrada en materia de energía y clima*. COM (2020) 564 final.

Comisión Europea, comunicación de 17 de septiembre de 2020, *Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos*, COM (2020) 562 final.

Comisión Europea, documento de 14 de octubre de 2020, *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030*, COM (2020) 652 final.

Comisión Europea, comunicado de prensa de 10 de noviembre de 2020, *Presupuesto de la UE: la Comisión Europea se congratula del acuerdo alcanzado sobre un paquete de 1,8 billones de euros para ayudar a construir una Europa más ecológica, más digital y más resiliente*, IP/20/2073.

Comisión Europea, comunicación del 24 de febrero de 2021, *Forjar una Europa resiliente al cambio climático – La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, COM (2021) 82 final.

Comisión Europea, comunicación de 14 de julio de 2021, *‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality*, COM (2021) 550 final.



- Consejo de la UE, comunicado de prensa de 17 de marzo de 2021, *VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente: los Estados miembros están preparados para iniciar las negociaciones con el Parlamento*, 198/21.
- Consejo de la UE, comunicado de prensa de 21 de abril de 2021, *Ley Europea del Clima: el Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo provisional*, 300/21.
- Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2020): “Oil markets, energy transition, climate governance and COVID-19: the short, the medium and the long term”. *Real Instituto Elcano-Working Paper*, (6).
- Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2020): “Energía, clima y coronavirus”, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI*, (31).
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2013): “El Séptimo Programa Ambiental de la UE, 2013-2020”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (41-42), 71-121.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2017): “Unión Europea: inicio del debate sobre la transición energética”. En López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*. CIEMAT. Madrid, 45-83.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “El ambicioso Pacto Verde Europeo”. *Actualidad Jurídica Ambiental* (101), 78-109.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión”. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. CIEMAT. Madrid, 41-86.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): “El Octavo Programa Ambiental de la Unión Europea: la propuesta de decisión de 14 de octubre de 2020 (1)”. *La Ley Unión Europea* (87).
- Galera Rodrigo, S. (2020): “Transición energética. 2019: un año de stand-by”. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. CIEMAT. Madrid, 840-852.
- García García, S. (2020): “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la

- neutralidad climática y se modifica el reglamento (UE) 2018/1999 ('Ley Europea del Clima'). *Actualidad Jurídica Ambiental* (100), 54-56.
- Giles Carnero, R. (2021): "La nueva Estrategia de la Unión Europea sobre adaptación al cambio climático". *Euskonews & Media* (761), 19 de mayo de 2021, [www.euskonews.eus](http://www.euskonews.eus)
- Kulovesi, K., Morgera, E. y Muñoz, M. (2011): "Environmental integration and multi-faceted International dimensions of EU law: unpacking the EU's 2009 climate and energy package". *Common Market Law Review* (48), 829-891.
- Lasheras Merino, M. A. (2021): "Geopolítica del Pacto Verde: órdago de la UE". *Energía y Geoestrategia 2021*, 111-190.
- Lázaro Touza, L., y Escribano Francés, G. (2021): "Siete tendencias climáticas y energéticas a seguir en 2021". *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI*, (7).
- Lázaro Touza, L., Escribano Francés, G. y Crespi de Valldaura, V. (2020): "Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia". *ICE Revista de Economía* (916), 165-183.
- Molina del Pozo, C. F. (2021): "La economía circular: hacia el completo desarrollo del crecimiento sostenible en la Unión Europea". En Souza Costa, B., Moreno Molina, J. A. y Correira da Silva, R. (coords.), *Desarrollo en Brasil, España y la Unión Europea: hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca, 135-146.
- Monge, C. (2020): "El Pacto Verde Europeo es la luz al final del túnel". *Esglobal*, 29 de abril de 2020, <https://www.esglobal.org/el-pacto-verde-europeo-es-la-luz-al-final-del-tunel/>
- Pérez de las Heras, B. (2016): "La gestión eficiente de recursos en la Unión Europea: alcance e impacto de la normativa europea para una economía más sostenible y circular". *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (55), 781-817.
- Pérez de las Heras, B. (2020): "La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París". *Revista Española de Derecho Internacional* 72(2), 117-141.

- Sánchez Bravo, A. (2020): “Biodiversidad en Europa. Estrategia 2030”. En Sánchez Bravo, A. (editor), *De Sevilla a Filipeia: Estudios ambientales en homenaje al prof. Marcos Augusto Romero*. Punto Rojo Libros. Sevilla, 167-206.
- Villavicencio Calzadilla, P. (2020): “La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes”. *Revista catalana de Dret Ambiental* XI(2), 1-27.
- Vonder Leyen, U. (2019): *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados – Mi agenda para Europa*. Recuperado de [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf)