

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de junio de 2024

BALANCE MODERADO DEL PACTO VERDE EUROPEO: ¿VASO MEDIO VACÍO O MEDIO LLENO?

EUROPEAN GREEN PACT: IS THE GLASS HALF EMPTY OR HALF FULL?

Autor: Nicolas de Sadeleer, Catedrático en la UCLouvain, Saint-Louis, Cátedra Jean Monnet¹

Fecha de recepción: 03/06/2024

Fecha de aceptación: 04/06/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00371>

Resumen:

Tres años después de la adopción del Pacto Verde para Europa de 2019, y a una semana de las elecciones europeas, cabe preguntarse si este Pacto será portador de un nuevo modelo económico o si se contentará con “ecologizar” el mercado interior, la política comercial común, los transportes y la agricultura. Aunque la respuesta a esta pregunta sólo puede ser matizada, veremos que los ejes económicos tradicionales prevalecen ampliamente sobre la lucha contra la contaminación y el enfoque ecosistémico; el pilar social del desarrollo sostenible corre el riesgo de ser el gran perdedor de la transición verde. Por último, la protección de la naturaleza se ha convertido de repente en el chivo expiatorio de ciertos grupos de presión agrícolas.

¹ El autor desea agradecer al Sr. José Manuel Escudero Pérez su traducción del artículo y a su colega Francisco Javier Sanz Larruga por su revisión.

Abstract:

Three years after its adoption, and one month out from European elections with the potential to deliver a political earthquake, one might ask whether this Deal is likely to create a new economic model, or whether it amounts to little more than “greenwashing” of the internal market, transport, energy, and common commercial policy. Whilst the answer to this question will inevitably be qualified, we shall see that traditional economic interests have largely prevailed over the fight against pollution and the ecosystemic approach, whereas the social pillar of sustainable development risks being the big loser of the green transition. Finally, all of a sudden nature protection has become a scapegoat for some agricultural lobbies.

Palabras clave: Pacto verde europeo. Cambio climático. Fit for 55. Fondo Social del Clima. Eficiencia energética. Eficiencia energética de los edificios. Medidas de ajuste en la frontera del carbono. Vehículos de combustión. Sectores aéreo y marítimo. Finanzas verde. Diligencia debida. Plan Industrial Green Deal. Autonomía estratégica de la UE. Materias Primas Críticas. Industria Neta Cero. Contaminación cero. Fondos europeos. Estrategia de Biodiversidad. Red Natura 2000. Restauración de ecosistemas. Productos de deforestación cero. Política Agrícola Común. Políticas exteriores de la UE.

Keywords: European Green Deal. Fit for 55. Climate change. EU’s strategic autonomy. Social Climate Fund. Energy Efficiency. Energy performance of buildings. Carbon border adjustment measures. Combustion vehicles. Aviation and Maritime sectors. Green Finance. Corporate Sustainability Due Diligence. Circular economy. Waste Management. Green Deal Industrial Plan. Critical Raw Materials. Net-Zero Industry. Zero pollution. EU Biodiversity Strategy 2030. Natura 2000 network. Restoration of ecosystems. Zero deforestation products. Common Agricultural Policy. EU external policies. EU Funds.

Índice:

- 1. Introducción**
- 2. Una reforma audaz desde todos los puntos de vista**
- 3. Neutralidad climática**
- 4. La transición energética**
- 5. La última pieza del rompecabezas, el Pacto Industrial Verde**
- 6. Las finanzas al rescate de la neutralidad climática**

7. **¿Financiación europea para afrontar los retos?**
8. **¿Dónde encaja la justicia social?**
9. **Neutralidad climática y globalización**
10. **Esperanzas frustradas**
11. **La naturaleza, la gran perdedora**
12. **Ceguera ante el cambio de paradigma**

Index:

1. **Introduction**
2. **A bold reform on all fronts**
3. **Climate neutrality**
4. **The energy transition**
5. **The last piece of the jigsaw, the Green Industrial Pact**
6. **Finance to the rescue of climate neutrality**
7. **European funding?**
8. **Where does social justice fit in?**
9. **Climate neutrality and globalisation**
10. **Dashed hopes**
11. **Nature, the big loser**
12. **Blindness in the face of the paradigm shift**

1. INTRODUCCIÓN

Como medida emblemática de la Comisión von der Leyen, el Pacto Verde para Europa de 2019, con cerca ya de 160 actos legislativos a sus espaldas, está llamado a producir la mayor onda expansiva desde la creación del mercado único en 1986, convirtiendo a la Unión Europea (UE) en la primera economía mundial baja en carbono (climáticamente neutra para 2050) y circular. Tan ambiciosa como inédita, esta reforma es el resultado de los alarmantes informes del Grupo Intergubernamental sobre el cambio climático (IPCC), las protestas climáticas y una nueva visión geopolítica destinada a liberar a la UE de su dependencia energética y de los recursos naturales (el 89% de la energía fósil consumida en la UE en 2019 procedía de combustibles fósiles). La fuerte subida de los precios de la energía en 2022 tras la invasión de Ucrania, no ha hecho más que confirmar la pertinencia de esta estrategia. Trataremos de exponer de manera sistemática los principales ejes de esta reforma, haciendo hincapié en sus interacciones.

2. UNA REFORMA AUDAZ DESDE TODOS LOS PUNTOS DE VISTA

El Pacto Verde no tiene precedentes en la historia de las políticas públicas. La consiguiente reforma reglamentaria es, sobre todo, multicéntrica: la transición energética va de la mano de la emergencia de una economía circular, la reducción de la contaminación, la mejora de la calidad de vida, el desarrollo de la agricultura ecológica y un enfoque ecosistémico. Esta depende de complejos procesos normativos que implican un sinfín de directivas, reglamentos, decisiones y comunicaciones que forman parte de una serie de políticas, sujetas a poderes de geometría variable, en las que participan instituciones con intereses divergentes, cuando no antagónicos. De un lado, es ambiciosa con todos los sectores de la sociedad movilizados para lograr la neutralidad climática. De otro, es costosa por la magnitud de las inversiones que implica. Por último, su alcance es mundial, puesto que el objetivo de la UE no es otro que externalizar, o incluso globalizar, su nivel de ambición medioambiental y climática.

Sin entrar en un inventario exhaustivo que podría ocupar varias páginas, dada la complejidad técnica de los temas tratados, nos centraremos en una serie de reglamentos emblemáticos. Varios de ellos se concibieron con carácter de urgencia², otros, en cambio, lo fueron en reacción a regímenes que no habían demostrado suficientemente su valía³. Por otro lado, algunos son incrementales. Es el caso, por ejemplo, de la ampliación del mercado del carbono, que ya ha sido revisado varias veces. Otros son pioneras: la neutralidad climática exigida por la Ley del Clima, por ejemplo, es un paso en la buena dirección,⁴ así como el mecanismo de ajuste en frontera. Como decíamos, nos es imposible entrar aquí en detalles.

² Por ejemplo, la Comisión Europea consiguió presentar al legislador de la UE, en un plazo muy breve, su propuesta que se convertiría en la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, DOUE-L-2019-81016.

³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904, y se deroga la Directiva 94/62/CE, COM/2022/677 final.

⁴ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»), DOUE-L-2021-80937.

3. NEUTRALIDAD CLIMÁTICA

Como consecuencia de la crisis climática, las crisis medioambientales se suceden una tras otra. Europa es el continente que más rápido se calienta⁵. El año 2023, el más cálido registrado en nuestro continente (2,6 °C por encima de los niveles preindustriales),⁶ habrá estado marcado por una sucesión de récords climáticos alarmantes y sin precedentes, sumiendo a nuestro continente en lo desconocido. La UE ya está sintiendo los efectos directos del cambio climático (olas de calor más largas y duras, sequías, escasez de agua, incendios forestales, precipitaciones, etc.) a un ritmo cada vez más acelerado. Las pérdidas económicas por fenómenos meteorológicos y climáticos extremos en la UE se han estimado en 650.000 millones de euros entre 1980 y 2022. Cabe destacar, no obstante, que más de 100.000 millones de euros de estas pérdidas se concentraron sólo en los dos últimos años de este periodo⁷.

Sin embargo, desde finales de 2019, la UE no ha tirado la toalla. A través de la exigencia de alcanzar la neutralidad climática para mediados del presente siglo (-55% de las emisiones de GEI en 2030) impuesta a los 27 Estados miembros, la Ley Europea del Clima de 2021,⁸ adoptada a raíz del Pacto Verde, prevé una reducción drástica por etapas (2030, 2040,⁹ 2050), de gases de efecto invernadero (GEI) en sectores tan diversos como el transporte, la energía, la agricultura y la construcción. Con todo, la Ley del Clima presenta algunos puntos débiles. Por ejemplo, no contiene ninguna eliminación progresiva de los combustibles fósiles. Asimismo, se espera que los productores dominantes de petróleo y gas sigan prosperando durante décadas durante la transición, debido a la volatilidad de los precios y a la concentración de la producción entre menos actores¹⁰.

El cambio climático forma parte de una megatendencia de degradación medioambiental vinculada a la sobreexplotación de los recursos naturales¹¹.

⁵ Rockström, J. et al., "A safe operating space for humanity", *Nature*, vol. 461, septiembre 2009 y Rockström, J. et al., "Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity", *Ecology and Society*, vol. 14, n° 2, 32, diciembre de 2009.

⁶ Copernicus Climate Change Service, *European State of the Climate 2023*.

⁷ Armstrong McKay, D. et al., "Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points", *Science*, vol. 377, no. 6611, 2022.

⁸ Reglamento (UE) 2021/1119 ya citado.

⁹ Comunicación de la Comisión, *Asegurar nuestro futuro: el objetivo climático de Europa para 2040 y el camino hacia la neutralidad climática de aquí a 2050 mediante la construcción de una sociedad sostenible, justa y próspera*, COM (2024) 63 final.

¹⁰ Fusion Industry Association, *The global fusion industry in 2023: fusion companies survey by the Fusion Industry Association*, 2023.

¹¹ ESPAS, [Global Trends to 2040. Choosing Europe's future](#), (consultado el 25 de mayo de 2024).

Resolver esta crisis de tal modo requiere algo más que una transición energética y medidas de adaptación o regulaciones climáticas. En la estela del Pacto verde, las estrategias de la Comisión europea (biodiversidad, agricultura, silvicultura, industria, transporte, sustancias químicas, residuos, suelos, etc.) han fijado ambiciosos objetivos de desarrollo sostenible. Sobre la base de estos anuncios, la Comisión Europea ha propuesto a los legisladores de la Unión la adopción de casi 160 actos legislativos, con lo que se espera que esta reforma legislativa produzca la onda expansiva más fuerte desde la creación del mercado único en 1986.

4. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA: UN REMEDIO POTENTE

En primer lugar, el componente energético del Pacto Verde 2020 (conocido por su acrónimo FF55 de "fit for 55", por el objetivo de reducción de emisiones de GEI fijado para 2030) ha superado las expectativas de sus diseñadores. Ciertamente, la solidaridad intergubernamental tras la pandemia favoreció el objetivo de neutralidad climática. El plan de recuperación post-Covid (NextGenerationEU) supuso un avance histórico en términos presupuestarios, al permitir a la UE endeudarse en los mercados internacionales y liberar importantes recursos financieros (180.000 millones de euros) para aumentar la inversión nacional en la transición ecológica (estimada en 40.000 millones de euros anuales). Además, en mayo 2022 se pusieron a disposición 300.000 millones de euros en el marco del plan REPowerEU, adoptado tras la invasión de Ucrania, para acelerar el despliegue de energías renovables como el hidrógeno verde¹². Con la voluntad de liberarse de su dependencia de los hidrocarburos rusos, la UE acaba de aumentar sus ambiciones en materia de independencia energética y despliegue de energías renovables con la adopción de la directiva RED III¹³. De aquí a 2030, la proporción de energía producida a partir de fuentes renovables (eólica, solar, geotérmica, hidroeléctrica, biomasa, etc.) deberá alcanzar al menos el 42,5% y, en el mejor de los casos, el 45% del mix energético.

Pero las apariencias engañan. Para evitar que la aceleración de la transición energética aumente la dependencia de la UE de las materias primas críticas (tierras raras, litio, manganeso, etc.) -de las que carece, pero que son esenciales

¹² Comunicación de la Comisión, Plan REPowerEU, COM(2022) 230 final.

¹³ Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, DOUE-L-2023-81530v (RED III).

para la fabricación de tecnologías esenciales-, el Plan Industrial del Pacto Verde de 2023, último eslabón de esta reforma, debería reforzar su autonomía estratégica mediante el desarrollo de una industria de emisiones netas cero y la regulación de estas materias primas críticas¹⁴.

El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (mercado del carbono ((ETS1)), que actualmente sólo cubre el 45% de los GEI de la UE, seguirá siendo el núcleo de su política climática¹⁵. Dentro de unos años, gracias a la ampliación de su ámbito de aplicación, cubrirá el 80% de las emisiones de GEI de la UE. Gracias al mecanismo de ajuste en frontera, más conocido por sus siglas en inglés "CBAM", las empresas que compitan con las de terceros países tendrán que comprar en el futuro sus derechos de emisión de GEI en subasta (83,24 euros de media por tonelada de CO₂ para 2023), ya que los importadores de productos competidores (acero, cemento, níquel, electricidad, etc.) cubren las emisiones de sus productos importados con certificados del mismo valor¹⁶. Del mismo modo, las compañías aéreas ya no podrán obtener gratuitamente derechos de emisión para sus vuelos intraeuropeos. Por último, como guinda del pastel, las empresas que vendan hidrocarburos para los sectores del transporte y la construcción estarán cubiertas por un mercado paralelo del carbono (reducción del 42% que deberá alcanzarse de aquí a 2030 con respecto a 2005)¹⁷. En el contexto de la transición de los carburantes a los combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos y a fuentes de energía sustitutorias, la UE ha adoptado nuevos requisitos de combustible para el transporte marítimo¹⁸ y el transporte aéreo (ReFuelEU Aviation)¹⁹. Al no tener que contribuir a las finanzas públicas mediante un aumento del impuesto especial sobre los productos energéticos debido a la falta de revisión de la

¹⁴ Véase más abajo n° 5.

¹⁵ Véase Moreno Molina, A. M., *El derecho del cambio climático*, Tirant lo blanch, 2023, pp. 199-289.

¹⁶ Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, DOUE-L-2023-130.

¹⁷ Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, DOUE-L-2023-80664.

¹⁸ Reglamento (UE) 2023/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE, DOUE-L-2023-813.

¹⁹ Reglamento (UE) 2023/2405 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation), DOUE-L-2023-81529.

directiva que armoniza el impuesto especial sobre los productos energéticos²⁰, los consumidores se enfrentarán a un aumento del precio de los hidrocarburos a partir de 2028, como consecuencia del nuevo mercado del carbono. A estos dos mercados del carbono (ETS1 y ETS2) se sumarán la prohibición de vender vehículos de combustión de aquí a 2035²¹, junto con el endurecimiento de las normas de emisiones Euro 7²². La transición hacia vehículos eléctricos implica un marco para la implantación de una infraestructura para combustibles alternativos²³. Por último, existen nuevas normativas en vigor sobre gases fluorados de efecto invernadero, cuyas emisiones se duplicaron entre 1990 y 2014²⁴.

Para los sectores dentro del ámbito de aplicación del Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE), la UE debe alcanzar un objetivo global del -40% para 2030, en comparación con los niveles de emisión de 2005 para el conjunto de la UE²⁵. El RRE modificado establece objetivos nacionales para el transporte por carretera, la calefacción de edificios, la agricultura, las pequeñas instalaciones industriales y la gestión de residuos. En el siguiente cuadro se exponen brevemente las principales medidas y normas que contribuyen a alcanzar la neutralidad climática.

²⁰ Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, DOUE-L-2003-81780.

²¹ Reglamento (UE) 2023/851 del Parlamento europeo y del Consejo de 19 de abril de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/631 en lo que respecta al refuerzo de las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, en consonancia con la mayor ambición climática de la Unión, BOUE-L-2023-110/5.

²² El Reglamento (UE) 2018/858 sobre la homologación y la vigilancia del mercado de los vehículos de motor y sus remolques y de los sistemas, será modificado para introducir una norma Euro 7. El 18 de diciembre de 2023, el Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional sobre el Reglamento de modificación.

²³ Reglamento (UE) 2023/1804 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE, DOUE-L-2023-81310.

²⁴ Reglamento (UE) 2024/573 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de febrero de 2024, sobre los gases fluorados de efecto invernadero, por el que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, y se deroga el Reglamento (UE) n° 517/2014, DOUE-L-2024-80236.

²⁵ Reglamento (UE) 2023/857 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y el Reglamento (UE) 2018/1999, DOUE-L-2023-80575.

Sectores	Instrumentos
Mercado del carbono	ETS1 ⇔ CBAM ETS1 ⇔ Fondo social por el clima
Productos	Directiva (UE) 2023/1791 relativa a la eficiencia energética, Reglamento (UE) 2024/573 sobre los gases fluorados de efecto invernadero, Reglamento (UE) 2023/851 sobre las emisiones de CO2 de los vehículos.
Edificios	Directiva RED III, Reglamento «Reparto del esfuerzo» (RRE), Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios.

La neutralidad climática exige una transición energética, que a su vez requiere que la Unión mantenga su independencia en recursos naturales respecto de otros continentes. Esta autonomía necesita del desarrollo de una economía circular. En el espacio de tres años, la política energética no sólo se ha hecho más europea, sino también más sostenible.

Crisis	Reacciones de la UE	Instrumentos jurídicos
2021 –Pandemia de COVID-19	2021 NextGenerationUE	Reglamento (UE) 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
2022 – Vulnerabilidad energética	2022 REPowerEU	Directiva (UE) 2023/2413 RED III.
2022 – Suministro de tecnologías limpias	2023 Plan Industrial del Pacto Verde	Reglamento de Materias Primas Fundamentales, Reglamento sobre la Industria de Cero Emisiones Netas.

A pesar de estos progresos, las deficiencias son flagrantes. Es cierto que las compañías aéreas que operen vuelos intraeuropeos²⁶ y las navieras que

²⁶ Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la

naveguen con sus buques de un puerto europeo a otro tendrán que adquirir derechos de emisión en subasta para cubrir sus emisiones de GEI. Sin embargo, los vuelos aéreos con origen o destino en Europa estarán cubiertos por un mecanismo mundial de compensación de emisiones de CO₂ (CORSIA), que aún no ha demostrado su eficacia, mientras que el transporte marítimo desde otros continentes sólo estará cubierto de forma gradual y parcial por el mercado del carbono.

Igualmente, se prevé una excepción a la obligación de comercializar vehículos que no emitan CO₂ a partir de 2035 en favor de los vehículos térmicos que funcionen con combustible sintético producido en pequeñas cantidades (conocida como enmienda "Ferrari")²⁷. El Consejo de Ministros no ha logrado ponerse de acuerdo sobre un aumento de los impuestos especiales mínimos sobre los productos energéticos utilizados como carburantes y en el transporte, como tampoco sobre la electricidad²⁸. Símbolo de independencia energética, el hidrógeno verde debe sustituir al gas natural²⁹. Sin embargo, hasta ahora la energía se asemejaba a la búsqueda del Santo Grial, dado el elevado coste de producción y distribución. Por otro lado, la estrategia del metano no aborda las principales fuentes de sus emisiones: la agricultura y el sector de los residuos³⁰.

Por si fuera poco, a todas estas dificultades se añade la convicción de que acelerar la inversión en energías renovables exige un "entorno normativo previsible y simplificado"³¹, en favor de los inversores, lo que podría disminuir el nivel de protección medioambiental de las personas que viven cerca de las instalaciones, así como de los animales salvajes (por ejemplo, los murciélagos³²).

aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, DOUE-L-2023-80663.

²⁷ Reglamento (UE) 2023/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/631 en lo que respecta al refuerzo de las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, en consonancia con la mayor ambición climática de la Unión, DOUE-L-2023-80570.

²⁸ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición), COM/2021/563 final.

²⁹ Comunicación de la Comisión, Una estrategia del hidrógeno para una Europa climáticamente neutra, COM/2020/301 final.

³⁰ El 14 de octubre 2020, la Comisión Europea ha presentado una estrategia para reducir las emisiones de metano.

³¹ Arts. 16 a 16 *septies* de la Directiva RED III.

³² Barclay, R., Baerwald, E. F., Gruver, J. C., "Variation in bat and bird fatalities at wind energy facilities: Assessing the effects of rotor size and tower height", *Canadian Journal of Zoology*, 2007, vol. 85, pp. 381-387.

A título ilustrativo, los estrictos plazos para expedir autorizaciones administrativas y los permisos tácitos previstos en la nueva directiva RED III ignoran el largo tiempo necesario para evaluar el impacto de las turbinas eólicas en las aves migratorias³³, o de las hidroeléctricas sobre la ictiofauna. La retirada de la UE del Tratado sobre la Carta de la Energía (TCE), cuya cláusula ISDS pretende sustraer los litigios sobre inversiones de la jurisdicción de los tribunales del país anfitrión, debería facilitar ciertas medidas de transición energética³⁴. Por último, al renunciar a la sobriedad energética, el paquete energético atestigua una fe inquebrantable en el crecimiento infinito del consumo de recursos energéticos, desvinculado de sus impactos medioambientales y climáticos.

5. LA ÚLTIMA PIEZA DEL ROMPECABEZAS, EL PLAN INDUSTRIAL DEL PACTO VERDE

A primera vista, el Green Deal debería ofrecer considerables oportunidades a las empresas, dado que en los próximos años será necesaria una inversión de 350.000 millones de euros más al año en la transición energética,³⁵ con vistas a lograr una reducción del 55% de los gases de efecto invernadero de aquí a 2030. Además, la transición energética, indispensable para alcanzar la neutralidad climática en 2050, se enfrenta a tensiones geoestratégicas y geoeconómicas.

De hecho, esta transición energética requiere el uso masivo de tecnologías limpias, así como componentes y materiales raros (litio, grafito, cobalto, níquel, manganeso, etc.). Si el mundo quiere llegar a cero emisiones en 2050, la demanda de minerales para tecnologías energéticas limpias se multiplicará por seis en 2040 respecto a 2020, impulsada especialmente por los vehículos eléctricos y el almacenamiento en baterías³⁶. Por ejemplo, se prevé que la demanda de baterías para el almacenamiento de electricidad y la movilidad sostenible se multiplique por cuatro de aquí a 2030 y por siete de aquí a 2035³⁷. La Agencia Internacional de la Energía prevé una explosión del 40% en la

³³ Véase la STJUE de 14 de enero de 2016, *Comisión / Bulgaria*, asunto C-141/14, ECLI:EU:C:2016:8.

³⁴ Recomendación del Parlamento Europeo, de 24 de abril de 2024, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la retirada de la Unión del Tratado sobre la Carta de la Energía. Véase De Sadeleer, N., "Crónica de una muerte anunciada: el futuro de la Carta de la energía", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2022, n. 129.

³⁵ Comunicación de la Comisión, Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos, COM(2020) 562 final.

³⁶ Way, R. et al., "Empirically grounded technology forecasts and the energy transition", *Joule*, vol. 6, no. 9, pp. 2057-2082, 2022.

³⁷ IEA, *Clean energy supply chain vulnerabilities*, Energy Technology Perspectives 2023.

demanda mundial de para 2040. Para lograr la neutralidad climática, la UE, ya muy dependiente de mercados exteriores, agravará aún más su vulnerabilidad.

Con una oferta incapaz de satisfacer la demanda, los precios se dispararán. Además, la creciente explotación de minerales y tierras raras fuera de Europa agravará las presiones medioambientales, ya que las empresas mineras tienen que extraer toneladas cada vez mayores para obtener las mismas cantidades de metal. Por consiguiente, la UE se enfrentará al reto de encontrar el equilibrio adecuado entre actuar con otros países, cuando pueda, y reforzar su capacidad de actuar de forma autónoma cuando lo desee o se vea obligada a hacerlo³⁸.

Dado que el programa de inversiones para la transición energética se extiende en general a lo largo de más de una década, las federaciones industriales creen que sus miembros no podrán seguir un ritmo de reformas tan rápido, sobre todo si la meta es lograr una reducción del 90% de los gases de efecto invernadero de aquí a 2040³⁹. En su declaración de Amberes, los 916 firmantes, entre ellos los gigantes Ineos y Bayer, pidieron luchar contra el "exceso de regulación" mediante la puesta en marcha de "acciones urgentes", entre ellas la creación de un fondo de transición para proyectos de inversión en la industria de alto consumo energético. De este modo, las empresas y asociaciones firmantes esperan que el Plan Industrial del Pacto Verde se convierta en un elemento clave de la próxima legislatura (2024-2029). ¿Se cumplirán sus deseos? ¿Puede la UE responder a este popurrí de exigencias? ¿Se puede concebir un apoyo financiero europeo a la gran industria sin que esté condicionado a exigencias medioambientales y sociales?

Dicho esto, el Plan Industrial del Pacto Verde se aplicará mediante dos reglamentos sin precedentes, que deberían contrarrestar el riesgo de escasez de suministro de determinadas materias primas y productos tecnológicos, al igual que reducir la volatilidad de los precios. En primer lugar, dada la importancia vital de las materias primas críticas -materias primas no energéticas y no agrícolas- para las transiciones ecológica y digital, que son en gran parte importadas (el 97% del magnesio importado de China, el 63% del cobalto mundial, utilizado en las baterías, se extrae en la República Democrática del Congo), la futura normativa sobre materias primas críticas debería permitir

³⁸ ESPAS, *Global Trends to 2040. Choosing Europe's future*, *Op. cit.*

³⁹ Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n° 525/2013 y la Decisión n° 529/2013/UE, DOUE-L-2018-81020.

reducir la dependencia de las importaciones,⁴⁰ diversificar sus importaciones y reforzar la autonomía estratégica de la UE ⁴¹. En segundo lugar, la futura normativa sobre tecnologías de balance cero pretende asegurar las cadenas de suministro y la producción de dichas tecnologías, en las que la economía china desempeña un papel fundamental⁴².

Por último, en cuanto a los "proyectos estratégicos" en los sectores de las materias primas y la economía neta cero ⁴³, que reciben "carácter prioritario", la UE - no los Estados miembros por separado- debe alcanzar una serie de objetivos cuantificados para 2030.

Sectores	Objetivos para 2030
Capacidad de extracción de mineral	10% del consumo anual de materiales estratégicos
Capacidad de transformación de mineral	40% del consumo anual de materiales estratégicos
Capacidad de reciclaje de mineral	15% del consumo anual de materiales estratégicos
Capacidad de producción	40% de las necesidades para lograr la neutralidad climática y cumplir los objetivos energéticos

Para facilitar la consecución de estos objetivos, los dos reglamentos "agilizan" los procedimientos de autorización, previendo plazos obligatorios y, si se superan estos, la concesión de permisos tácitos⁴⁴.

⁴⁰ Las obligaciones en materia de circularidad y recuperación de materias primas establecidas en los artículos 25 a 28 del Reglamento sobre materiales críticos no conseguirán invertir la tendencia hacia una mayor dependencia de materiales extraídos fuera de la UE.

⁴¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020, COM(2023) 160 final.

⁴² China controla el 90% del mercado de componentes de paneles solares. Véase Goldman Sachs, *China may reach energy self-sufficiency by 2060*, 2023.

⁴³ Arts. 10 a 12 de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de productos de tecnologías de cero emisiones netas (Ley sobre la industria de cero emisiones netas), COM/2023/161 final. Fue aprobada por el Parlamento Europeo el 24 de abril de 2024.

⁴⁴ Arts. 10.1 y 10.4 de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales.

6. LAS FINANZAS AL RESCATE DE LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA

Cabe señalar que al componente energético se le superpondrá un componente financiero, puesto que será necesaria la inversión de un billón de euros para garantizar la transición ecológica, especialmente costosa en términos energéticos⁴⁵. Dado que la magnitud de la inversión necesaria supera con creces las posibilidades del sector público, se han desarrollado una serie de instrumentos financieros para aumentar la inversión privada. A partir de 2025, la Directiva de 2022 sobre Informes de Sostenibilidad Corporativa regirá las declaraciones de resultados no financieros de más de 50.000 empresas europeas⁴⁶, lo que debería hacer más atractivo el operar en un mundo con bajas emisiones de carbono, pero a la vez más difícil para otras acceder al capital. A este respecto, se mejorará la fiabilidad, comparabilidad y transparencia de las calificaciones medioambientales, sociales y de gobernanza (ESG) de las inversiones⁴⁷. El Reglamento de 2021 sobre taxonomía, que pretende poner orden en las inversiones sostenibles definiendo las inversiones subvencionables ("construcción e inmobiliaria", "energía", "fabricación") en función de seis objetivos medioambientales, es un paso en la buena dirección⁴⁸. Por último, se aplica un conjunto de requisitos uniformes a los bonos emitidos por empresas financieras y no financieras, así como por emisores soberanos que utilicen la etiqueta "bono verde europeo" para sus bonos⁴⁹. En el siguiente cuadro se exponen brevemente los principales requisitos de información que imponen estas nuevas normas.

⁴⁵ Comunicación de la Comisión, Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible, COM(2021) 390 final.

⁴⁶ Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas, DOUE-L-2022-81871.

⁴⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la transparencia e integridad de las actividades de calificación ambiental, social y de gobernanza (ASG), COM(2023) 314 final. Fue aprobada por el Parlamento el 24 de abril de 2024.

⁴⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la transparencia e integridad de las actividades de calificación ambiental, social y de gobernanza (ASG), COM/2023/314 final.

⁴⁹ Reglamento (UE) 2023/2631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, sobre los bonos verdes europeos y la divulgación de información opcional para los bonos comercializados como bonos medioambientalmente sostenibles y para los bonos vinculados a la sostenibilidad, DOUE-L-2023-81722.

Medidas	Ámbito	Publicación de información sobre sostenibilidad
Directiva (UE) 2022/2464 de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas (CSRD).	Grandes empresas de la UE y todas las empresas que cotizan en bolsa	Información retrospectiva y prospectiva sobre el impacto de la empresa en cuestiones de sostenibilidad y cómo afecta al desarrollo del negocio, los resultados y la situación de la empresa
Reglamento (UE) 2019/2088 de 27 de noviembre de 2019 sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros.	Agentes del mercado financiero que ofrecen productos de inversión y asesores financieros	Información sobre riesgos de sostenibilidad y principales repercusiones negativas
Propuesta de Reglamento sobre la transparencia e integridad de las actividades de calificación ambiental, social y de gobernanza (ASG)	Fondos de inversión	Transparencia de las características de la calificación ASG
Reglamento (UE) 2020/852 de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.	Empresas sujetas a la CSRD	Información sobre sostenibilidad medioambiental

Ciertamente, como estas nuevas obligaciones son más de procedimiento que de fondo, los inversores no estarán sujetos a una rígida camisa de fuerza reglamentaria que les imponga una reducción gradual de sus actividades contaminantes.

Además, surgen nuevas normas de protección del consumidor⁵⁰, sobre todo para contrarrestar el riesgo de lavado verde, o incluso de fraude, como ocurrió

⁵⁰ Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al

con el escándalo *Dieselpgate*,⁵¹ con conceptos como "desarrollo sostenible", "neutralidad climática" y "red cero", cada vez más fluidos y ubicuos.

7. ¿FINANCIACIÓN EUROPEA PARA AFRONTAR LOS RETOS?

Es preciso apuntar que la inversión pública y privada en la transición ecológica, ya sea en infraestructuras (almacenamiento, interconexión, etc.) o en la modernización del tejido industrial (descarbonización de acerías, papeleras, etc.) representa un reto colosal. Según un informe del Institut de l'économie pour le climat, en 2022 se calcula que ha costado unos 407.000 millones de euros, es decir, el 2,5% del PIB de la UE, para alcanzar los objetivos climáticos fijados para 2030.

Por otro lado, los elevados tipos de interés, el coste de la energía y la falta de mano de obra cualificada son obstáculos a la inversión privada destinada a garantizar la transición energética. Mientras que la Estrategia de Lisboa de 2000 no alcanzó sus objetivos porque no iba acompañada de un programa financiero específico, las instituciones de la UE han proporcionado al Pacto Verde un importante apoyo financiero. Por tanto, es necesario hacer malabarismos con distintos fondos con objetivos diversos, pero que buscan reforzar la solidaridad entre los Estados miembros, sus regiones y sus ciudadanos.

Fondos	Objetivos	Beneficiarios	Importes
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia-Reglamento (UE) n° 2021/24	Solidaridad-Covid-19 pandemia Componente cambio climático 37%	Estados miembros en función del impacto de la pandemia	2021-27 : 723 MM. €
Fondo de Transición Justa Reglamento (UE) n° 2021/1056	Solidaridad interregional	Regiones dependientes de la industria pesada y el carbón	2021-27 : 17,5 MM. €

empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información, DOUE-L-2024-80326.

⁵¹ STJUE de 21 de marzo de 2023, *Mercedes-Benz Group*, asunto C-100/21, ECLI:EU:C:2023:229.

Fondo Social para el Clima Reglamento (UE) n° 2023/955	Solidaridad ciudadana	Hogares desfavorecidos- Pequeñas y medianas empresas	2026-32 : 86,7 MM.
Fondo de modernización Directiva ETS 2023/87	Solidaridad interestatal	Los 10 Estados miembros con las rentas más baja	60 MM. € pero variables al depender el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (ETS 1) (2 % de las prestaciones totales para el periodo 2021-2030)
Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) Reglamento (UE) n° 2024/795	Apoyo a las tecnologías limpias	Empresas	10 MM. €
Programa de Medio Ambiente y Acción por el clima LIFE Reglamento (UE) n°2021/783	Apoyo a la protección de los ecosistemas	ONG, autoridades públicas	5.45 MM. € - 2021/2027

Según numerosos análisis, las cantidades destinadas por estos diversos fondos de la UE serán insuficientes para financiar la transición. Por lo tanto, deberán completarse con fondos nacionales para financiar proyectos de infraestructuras públicas⁵². Ahora bien, el corsé presupuestario del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que exige austeridad, no se aflojará por todo ello e impondrá límites a las cantidades que los gobiernos pueden destinar a la transición⁵³.

⁵² Comunicación de la Comisión, Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022, 2022/C 80/01.

⁵³ La futura versión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento mantendría los límites máximos de deuda (60% del PIB) y déficit público (3% del PIB). No obstante, los Estados miembros sometidos a un procedimiento de déficit excesivo podrán seguir invirtiendo en las prioridades de la UE, en particular el medio ambiente y la defensa, aunque deberán reducir su saldo presupuestario estructural en 0,5 puntos del PIB al año (con flexibilidad de 2025 a 2027 para

Además, si los fondos nacionales financian inversiones privadas, es probable que entren en el ámbito de las ayudas estatales⁵⁴. La Comisión Europea parece estar dispuesta a mostrar una mayor flexibilidad, a riesgo de fragmentar el mercado interior.

8. ¿DÓNDE ENCAJA LA JUSTICIA SOCIAL?

La transición ecológica podría tropezar con otros escollos. En primer lugar, los beneficios obtenidos en términos de eficiencia energética⁵⁵ y el progreso tecnológico podrían verse anulados por el consumo desenfrenado de productos más baratos (efecto rebote) y el sumidero de energía que es la inteligencia artificial (almacenamiento de datos, servidores, etc.). En segundo lugar, el Pacto Verde podría agrandar aún más la brecha entre una población urbana (el 85% de los europeos en 2050) más comprometida con el objetivo de la neutralidad climática y unas poblaciones rurales que se sienten incomprendidas por las élites urbanas. ¿Bastará el componente «social» del Pacto, basado en un fondo de 72.200 millones de euros para el periodo 2025-2032, para mitigar el impacto socioeconómico de la transición energética en los hogares y las pequeñas y medianas empresas más vulnerables? Naturalmente, este fondo no permitirá reconvertir los 180.000 empleos que se perderán en el sector minero de aquí a 2030, según la Comisión Europea. Por añadidura, tal dotación debería quintuplicarse para cubrir la renovación de los edificios ocupados por 35 millones de las personas más desfavorecidas⁵⁶. Del mismo modo, el Mecanismo de Transición Justa, dotado con 55.000 millones de euros para el periodo 2021-2027, no permitirá a las regiones dependientes de los combustibles fósiles adaptarse a una economía baja en carbono. A modo de comparación, desde la reunificación de las dos Alemanias, la transferencia anual de 80.000 millones de euros a los Landers orientales no les ha garantizado el mismo nivel de desarrollo. Sin una fuerte dimensión social, este vasto proyecto normativo corre el riesgo de empantanarse.

tener en cuenta el reciente aumento del coste de la deuda vinculado a la subida de los tipos de interés).

⁵⁴ Véase el art. 107 TFUE.

⁵⁵ Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955 (versión refundida), DOUE-L-2023-81299.

⁵⁶ Defard, C., “Energy Union 2.0. to deliver the EGD: stronger governance, common financing and democratic tools”, *Notre Europe*, n° 127, 2023, p. 95.

9. NEUTRALIDAD CLIMÁTICA Y GLOBALIZACIÓN

La UE sólo es responsable del 6,7% de las emisiones mundiales de GEI, como resultado de una tendencia decreciente a largo plazo⁵⁷. A menos que tenga un impacto extraterritorial, el nivel de ambición del Pacto verde sólo producirá efectos insignificantes en el planeta.

A falta de asumir el liderazgo político-militar, la UE, primer bloque comercial del mundo, intenta reforzar su credibilidad situándose a la vanguardia de la transición ecológica y reduciendo al mismo tiempo su huella medioambiental global, sobre todo en lo que respecta a las cadenas de valor de los productos importados de terceros países (acero, cemento, níquel, cacao, café, carne de vacuno, etc.). Adoptada tras numerosas vueltas de tuerca, la futura directiva sobre el deber de diligencia obligará a varios miles de empresas a velar por que sus cadenas de valor respeten las obligaciones internacionales en materia de derechos fundamentales y legislación medioambiental⁵⁸. Más concretamente, las normativas sobre los productos de «deforestación cero»⁵⁹ y sobre el mecanismo de ajuste del carbono en las fronteras⁶⁰ suscitan las iras de varios socios económicos que, por considerarlas medidas proteccionistas, podrían impugnarlas ante la OMC y obtener así compensaciones financieras o autorización para aplicar contramedidas. Por último, a pesar de la complejidad de las distintas cadenas de valor, las autoridades nacionales deberán verificar el cumplimiento de estas nuevas obligaciones de vigilancia. En fin, no es en absoluto seguro que estas pocas medidas basten para reducir significativamente la huella ecológica global del europeo medio.

10. ESPERANZAS FRUSTRADAS

Tras la euforia de las primeras horas, cunde el desencanto entre los protagonistas.

⁵⁷ European Environment Agency, *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*, 6 de octubre de 2023.

⁵⁸ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, COM(2022) 71 final. Acuerdo político de 15 de marzo de 2024, aprobado por el Parlamento Europeo el 24 de abril de 2024.

⁵⁹ Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 995/2010, DOUE-L-2023-80809.

⁶⁰ Reglamento (UE) 2023/956 ya citado.

En un mundo en el que los recursos son cada vez más escasos, a la UE le interesa ser autosuficiente convirtiéndose en la primera economía circular y baja en carbono del mundo, ya que no dispone de los combustibles fósiles ni de los recursos mineros que garanticen su crecimiento. El modelo «tomar, hacer, tirar», encarnado por la moda rápida (*fast fashion*) y la obsolescencia programada, debe ser sustituido por una economía circular, que debería hacer sonar las campanas de la muerte de la sociedad de los residuos. Al transformar los residuos en materias primas secundarias, este nuevo modelo económico debería permitir «cerrar el círculo». Obligadas a innovar, las empresas serán más competitivas frente a sus rivales extranjeros, que acabarán siendo víctimas de la mala gestión de los recursos naturales. Así pues, la economía circular debería reforzar la autonomía estratégica de la UE⁶¹. En los últimos meses se ha avanzado mucho, no sólo en el reciclado de productos textiles, sino también en el abastecimiento de dos sectores que consumen muchos recursos⁶²: los residuos de envases⁶³ y las pilas⁶⁴. A ello se añaden, igualmente, los nuevos requisitos de ecodiseño para productos sostenibles⁶⁵. El futuro reglamento sobre traslados de residuos⁶⁶ pretende reducir el traslado de residuos problemáticos fuera de la UE, lo que debería aumentar las capacidades de reciclaje en la UE. Los residuos no pueden trasladarse a países no pertenecientes a la OCDE, salvo que el país indique su voluntad de importar tales residuos y pueda demostrar que estos se gestionarán de manera ambientalmente correcta mediante una auditoría previa llevada a cabo por organismos independientes y bajo el seguimiento de la Comisión. Pero, ¿están estos avances a la altura del reto de transformar una economía intensiva en recursos en una economía virtuosa?

⁶¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, COM(2023) 420 final.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904, y se deroga la Directiva 94/62/CE.

⁶⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se deroga la Directiva 2006/66/CE y se modifica el Reglamento (UE) 2019/1020, COM/2020/798 final.

⁶⁵ Reglamento (UE) 2023/826 de la Comisión de 17 de abril de 2023 por el que se establecen requisitos de diseño ecológico aplicables al consumo de energía en los modos desactivado y preparado, así como en el modo preparado en red, de los equipos eléctricos y electrónicos domésticos y de oficina con arreglo a la Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 1275/2008 (CE) n.º 107/2009 de la Comisión, DOUE-L-2023-80543.

⁶⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los traslados de residuos y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1257/2013 y (UE) n.º 2020/1056, COM(2021) 709 final.

Con el desmantelamiento del Plan de acción “Contaminación cero”, no hemos salido de un problema y ya hemos entrado en otro. El 6 de febrero, la Comisión anunció la retirada de su propuesta de reducir a la mitad las fumigaciones con pesticidas⁶⁷. Por tanto, la tan esperada reforma de la legislación sobre sustancias químicas (REACH),⁶⁸ esencial para garantizar un medio ambiente libre de sustancias tóxicas, ha quedado relegada al olvido. Estas sucesivas retiradas no dan buena imagen, especialmente desde la decisión de la Comisión el pasado noviembre de renovar la aprobación de la sustancia activa glifosato⁶⁹, a pesar de que el CIIC de la OMS lo considera cancerígeno de clase 3⁷⁰, y que ha suscitado una considerable oposición.

Sin embargo, no podemos subestimar la importancia que tendrán para la mejora de los ecosistemas una serie de nuevos regímenes: emisiones industriales⁷¹, tratamiento de aguas residuales urbanas⁷², actualización de las listas de contaminantes que amenazan la calidad de las aguas superficiales y

⁶⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115, COM(2022) 305 final.

⁶⁸ Revisión del Reglamento REACH para contribuir a lograr un entorno sin sustancias tóxicas. Véase también la Comunicación de la Comisión, Estrategia de sostenibilidad para las sustancias químicas Hacia un entorno sin sustancias tóxicas, COM(2020) 667 final.

⁶⁹ Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2660 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2023, por el que se renueva la aprobación de la sustancia activa glifosato con arreglo al Reglamento (CE) n° 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 540/2011 de la Comisión, DOUE-L-2023-81714.

⁷⁰ IARC Monographs Volume 112 : Evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides, 20 de marzo de 2015.

⁷¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) y la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, COM(2022) 156 final. Aprobada por el Parlamento europeo el 12 de marzo de 2024.

⁷² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (versión refundida), COM(2022) 541 final. Acuerdo provisional del Parlamento y el Consejo el 29 de enero de 2024.

subterráneas⁷³, la resiliencia de los suelos⁷⁴ y la calidad del aire⁷⁵. Por último, se modificará el Reglamento 1272/2008 sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas (CLP) para introducir nuevas clases de peligro para las sustancias con efectos alteradores endocrinos y las que son persistentes, bioacumulativas y tóxicas⁷⁶.

Con el tiempo, deberían prevalecer las fuerzas centrípetas (normas uniformes para vehículos y combustibles, armonización de las normas energéticas y centralización del mercado del carbono). Este fenómeno se ve reforzado por los poderes delegados otorgados a la Comisión Europea para definir la inversión sostenible y el hidrógeno verde. La otra cara de la moneda es que la aplicación de estrategias complementarias pero indisociables para la movilidad sostenible, la extensificación de la agricultura, la protección de la naturaleza y la eliminación de la contaminación son competencia de los Estados miembros, por la sencilla razón de que entran en el ámbito de las competencias «compartidas» en los tratados fundacionales de la Unión. Dado que la gobernanza medioambiental y climática es multilateral, los 27 Estados miembros tendrán que soportar la mayor parte de la carga financiera de la transición⁷⁷. Por lo tanto, la descarbonización del sector del transporte requiere algo más que la prohibición de comercializar vehículos de combustión interna de aquí a 2050; es esencial aplicar políticas nacionales de transporte alternativo⁷⁸ (coche compartido o límites de velocidad, por ejemplo) y de ordenación del territorio, que son competencia de los gobiernos nacionales⁷⁹. Así pues, el éxito del Pacto Verde depende de las medidas nacionales.

⁷³ Propuesta de directiva del Parlamento europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, la Directiva 2006/118/CE, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, y la Directiva 2008/105/CE, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, COM(2022) 540 final. Aprobada por el Parlamento Europeo el 24 de abril de 2024.

⁷⁴ Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo (Ley de *vigilancia del suelo*), COM(2023) 416 final.

⁷⁵ Propuesta de directiva del Parlamento europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (versión refundida), COM(2022) 542 final. Acuerdo provisional del Parlamento y del Consejo el 20 de febrero de 2024. Aprobación por el Parlamento Europeo el 24 de abril de 2024.

⁷⁶ Estos cambios en la clasificación podrían desencadenar automáticamente restricciones y prohibiciones de sustancias químicas en virtud del reglamento REACH, como parte del enfoque genérico de la gestión de riesgos.

⁷⁷ Véase el art. 192.4 TFUE.

⁷⁸ Reglamento (UE) 2023/1804 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE, DOUE-L-2023-81310.

⁷⁹ Art. 192.2 TFUE.

11. LA NATURALEZA, LA GRAN PERDEDORA

El modelo «ecosistémico» de la reforma tiene problemas para salir adelante. En un momento en que los ecosistemas se agotan, los ecosistemas restaurados y diversificados podrían secuestrar cantidades importantes de carbono y ser más resistentes a los fenómenos climáticos extremos (inundaciones, sequías y olas de calor). Asimismo, se ha fijado por primera vez un objetivo de absorción neta de carbono por la Tierra: 310 millones de toneladas equivalentes de CO₂ de aquí a 2030⁸⁰. Sin embargo, en un contexto de crispación preelectoral muy marcada por la tensión con las zonas rurales, dos instrumentos emblemáticos de las estrategias «Biodiversidad» y «De la granja a la mesa»⁸¹, la propuesta de directiva sobre el uso de productos fitosanitarios y el reglamento sobre restauración de la naturaleza⁸², parecen haber quedado pospuestos para otra ocasión. En cuanto a las zonas protegidas de la red Natura 2000, se invita a los Estados miembros - no se les obliga - a aumentar la superficie de sus espacios⁸³. Comparado con otros fondos, el presupuesto de «Life Naturaleza» es irrisorio: 2.140 millones de euros para el periodo 2021-2027. El aumento sustancial de la cuota de energías renovables en el mix energético, en virtud de la directiva RED III, provocará la proliferación de aerogeneradores y presas en zonas generalmente poco pobladas pero que albergan una rica biodiversidad. A falta de una planificación seria y de medidas de evaluación en profundidad, todo hace temer una pérdida de biodiversidad.

Para colmo, la enésima ecologización de la Política Agrícola Común (PAC) para el periodo 2023-2027⁸⁴ no tendrá lugar, ya que seguirá dando demasiado

⁸⁰ Con el fin de reducir las emisiones netas de GEI en al menos un 55% en comparación con los niveles de 1990, el sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (LULUCF) debe absorber 310 millones de toneladas de CO₂ equivalente en absorciones netas para 2030 (Reglamento (UE) 2023/839), en comparación con el objetivo anterior de 225 millones de toneladas. Véase el Reglamento (UE) 2018/841 citado anteriormente.

⁸¹ Véanse la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115, COM(2022) 305 final; y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la restauración de la naturaleza, COM(2022) 304 final.

⁸² Se suponía que la adopción del Reglamento sobre restauración de la naturaleza sería una formalidad una vez alcanzado un acuerdo entre el Parlamento europeo y el Consejo. Sin embargo, el proyecto ha sido retirado el 25 de marzo de 2024 del orden del día del Consejo de Ministros de Medio Ambiente.

⁸³ De Sadeleer, N., "El Nuevo Pacto por la Naturaleza de la UE. De la ambición a la realidad", *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 136, 2023.

⁸⁴ Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía

protagonismo a la agricultura intensiva. En cuanto a los términos de su condicionalidad medioambiental, las instituciones han pasado de la concesión a la resignación⁸⁵. En un momento en que el Arca de Noé está a punto de zozobrar, como demuestra la aceleración del ritmo de extinción de las especies salvajes, la Comisión Europea ha decidido diluir el estatuto de protección concedido al lobo⁸⁶, mamífero emblemático del *rewilding*⁸⁷. Las directivas modificativas sobre la depuración de las aguas⁸⁸ y la mejora de la calidad del aire⁸⁹ son sin duda avances importantes para las aguas superficiales y los hábitats oligotróficos. Pero, a falta de una ley europea de restauración de la naturaleza, ¿basta estas mejoras para reforzar la resiliencia de los ecosistemas dañados por el creciente número de fenómenos climáticos extremos? Tener que formular la pregunta ya es una respuesta.

12. CEGUERA ANTE EL CAMBIO DE PARADIGMA

Mientras que en 1986 la política medioambiental entró en la esfera comunitaria por la puerta de atrás, siendo después durante décadas el pariente pobre, en 2019 el Pacto Verde para Europa le daba el papel de protagonista en la obra.

En cualquier caso, la aplicación del Pacto Verde está dando lugar a un cambio importante en la historia de la UE, el de integrar progresivamente, de acuerdo con el principio de «quien contamina paga», las externalidades negativas derivadas de numerosas sustancias contaminantes y GEI en el precio de

(FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º. 1305/2013 y (UE) n.º. 1307/2013, DOUE-L-2021-81699.

⁸⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal, las modificaciones de los planes estratégicos de la PAC, la revisión de los planes estratégicos de la PAC y las exenciones de controles y sanciones, COM(2024) 139 final. Véase De Sadeleer, N., “La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria?”, *Revista Azanzadi Union Europea*, n.º4, abril 2024, pp. 89-127.

⁸⁶ Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea sobre la presentación de propuestas de enmienda de los anexos II y III del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa con vistas a la reunión del Comité permanente del Convenio, COM(2023) 799 final.

⁸⁷ Renaturalización o resilvestración en español.

⁸⁸ Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (versión refundida), DOUE-L-2020-81947.

⁸⁹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (versión refundida), COM(2022) 542 final. Acuerdo provisional del Parlamento y el Consejo el 20 de febrero de 2024.

numerosos productos y servicios. Si bien la mayoría de las normas resultantes del Pacto Verde se limitan a modificar las que ya estaban en vigor, recientemente se han introducido nuevas técnicas de regulación (Fondo Social Europeo, mecanismo de ajuste en frontera, nuevo mercado del carbono). A pesar de los progresos realizados en los tres últimos años, que son ciertamente significativos, el camino hacia la neutralidad climática y la restauración de los ecosistemas sigue estando sembrado de escollos. La reforma se caracteriza por su climatocentrismo, reduciendo la crisis medioambiental a la crisis climática y a la transición energética. Gracias a los cambios introducidos en las directivas sobre «eficiencia energética» y «fomento de las energías renovables», así como a la ampliación del mercado del carbono a la aviación, el transporte marítimo y las empresas que comercializan hidrocarburos, el apartado «energético» de la reforma está cumpliendo todas sus promesas. No obstante, esta acelerada transición energética plantea a la UE un doble dilema: por un lado, sigue dependiendo de los combustibles fósiles a corto plazo y, por otro, tendrá que asegurar su abastecimiento energético a medio plazo⁹⁰.

Al tiempo que muestra su fe en las nuevas tecnologías (secuestro de carbono, producción masiva de hidrógeno verde, etc.) que deberían mitigar el impacto del cambio climático -pero que aún no han demostrado su eficacia-, la Unión no ha cuestionado el paradigma económico dominante, pese a que las crisis climática y medioambiental tienen en parte su origen en el consumo excesivo de bienes y servicios. Ahí radica precisamente un problema que contribuye a la incertidumbre general del equilibrio climático para las generaciones futuras y a una huella ecológica considerable⁹¹.

⁹⁰ Defard, C., “Energy Union 2.0...”, *Op.cit.*, p. 67.

⁹¹ European Environment Agency, *European Union 8th Environment Action Programme Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023*, EEA Report 11/2023, pp. 10-11.