



Universidad de Valladolid

**Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales**

Trabajo de Fin de Grado

**Grado en Administración y Dirección
de Empresas**

**El Pacto Verde Europeo: Objetivos,
Instrumentos y Principales
Actuaciones**

Presentado por:

Ignacio Sanz Salas

Valladolid, 14 de julio de 2022

RESUMEN

La actual emergencia climática necesita respuestas rápidas y certeras, por ello, el Pacto Verde Europeo se trata de una estrategia de crecimiento destinada a transformar la Unión Europea en una sociedad equitativa y próspera. Construyendo una economía moderna y eficiente, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos. A su vez, aspira a proteger, mantener y mejorar el capital natural de la Unión Europea, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales. La transición ecológica debe ser justa e integradora.

Palabras clave: *Unión Europea, Pacto Verde Europeo, medio ambiente, gases de efecto invernadero.*

Códigos JEL: N54, Q58, Q56, Q53.

ABSTRACT

The current climate emergency needs swift and accurate responses, which is why the Green Deal is a growth strategy aimed at transforming the European Union into an equitable and successful society. Building a modern and efficient economy, where there will be no net greenhouse gas emissions by 2050 and economic growth will be decoupled from resource use. In addition, it aims to protect, maintain and enhance the European Union's natural capital, as well as to protect the health and well-being of citizens from environmental risks and impacts. The ecological transition must be fair and inclusive.

Keywords: *European Union, Green Deal, environment, greenhouse gas emissions.*

Códigos JEL: N54, Q58, Q56, Q53.

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN	6
2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	7
3. EL PACTO VERDE EUROPEO: HACIA UNA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA EUROPEA EN 2050	9
3.1. Objetivos horizonte 2030-2050	12
3.2. Instrumentos	14
3.3. Principales actuaciones	15
3.3.1. Estrategia de movilidad sostenible e inteligente	16
3.3.2. Estrategia de la Granja a la Mesa	17
3.3.3. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030	18
3.3.4. Estrategia para una energía limpia, segura y asequible	20
3.3.5. Estrategia industrial europea sostenible y economía circular	21
3.3.6. Construcción y renovación de edificios	23
3.3.7. Fomento de una transición climática justa	26
4. LEY EUROPEA DEL CLIMA	27
5. INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y LIMITACIONES DEL PACTO VERDE EUROPEO	29
5.1. Fiscalidad	29
5.2. Mecanismo para una transición justa	31
5.3. Bonos Verdes	34
5.4. Limitaciones	35
6. CONCLUSIONES	36
7. REFLEXIONES FINALES	38
8. BIBLIOGRAFÍA	40

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3.1: Objetivos del Pacto Verde Europeo	13
Figura 3.2: Instrumentos	15

1. INTRODUCCIÓN

El cambio climático es uno de los factores que caracteriza a la sociedad global actual. Hoy en día nos encontramos en un momento de inflexión respecto al cambio climático desde el cual, una toma de decisiones erróneas desembocará en situaciones medioambientales irreversibles a largo plazo. Es por ello que la Unión Europea debe ser ejemplo y paradigma de la lucha contra el cambio climático. La UE, en representación de sus 27 Estados miembros, se ha comprometido a ser el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050.

Para poder explicar el nacimiento del Pacto Verde Europeo, se ha de partir de la Nueva Agenda Estratégica 2019-2024 creada por el Consejo Europeo. En la última década el mundo ha evolucionado a gran velocidad, generando una mayor complejidad, inestabilidad y variabilidad en las relaciones sociales, políticas, económicas, energéticas y medioambientales. Por ello, la Unión Europea ofrece, gracias a ella, un marco y una dirección general para dar respuesta a esta casuística durante los próximos 5 años (Consejo Europeo, 2019). La Agenda Estratégica 2019-2024 cuenta con 4 prioridades:

- proteger a los ciudadanos y las libertades;
- desarrollar una base económica sólida y dinámica;
- construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social;
- promover los intereses y valores europeos en la escena mundial.

Y es en la prioridad de construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social, donde se encuadra el Pacto Verde Europeo. A medida que los efectos del cambio climático son más visibles y agresivos, Europa debe intensificar su actuación, diseñando un modelo de transformación profunda y paulatina de su economía y sociedad para alcanzar la neutralidad climática. A su vez, todas las políticas europeas deben ser coherentes con el Acuerdo de París (Consejo Europeo, 2019).

Igualmente, entre las Orientaciones Políticas de la Comisión Europea 2019-2024 también se encuentra el Pacto Verde Europeo. Las Orientaciones Políticas se inspiran en las ideas comunes que vertebran la Europa actual. Como Presidenta

de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen aspira a convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro a nivel global en 2050 y líder mundial en economía circular. Para ello se basa en un sistema de transición justa asumiendo la idea de que no todos los Estados miembros parten desde la misma casilla de salida.

La Comisión Europea es consciente de la amplitud del plazo existente hasta 2050 y, ante ello, establece una serie de objetivos más cortoplacistas para 2030, entre los que se encuentra reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en, al menos, un 55% respecto a los niveles de 1990. Además de otros, como el aumento del sumidero neto de carbono hasta alcanzar los 300 millones de toneladas equivalentes de CO₂ o aumentar la cuota de energías renovables hasta conseguir aproximadamente el 24% (Comisión Europea, 2019a).

Desde un punto de vista legislativo, otro hito destacado en relación a la consecución de la neutralidad climática en 2050 es la Ley Europea del Clima. La Ley del Clima es un marco normativo vinculante para los 27 Estados miembros que muestra un camino hacia la neutralidad climática, así como un aumento en la seguridad jurídica de empresas, trabajadores, inversores y consumidores en el compromiso de la UE. A su vez, refuerza la transparencia y la rendición de cuentas, lo que redundará en favor de la prosperidad y la creación de empleo (Comisión Europea, 2020a).

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO

El objetivo del presente trabajo es realizar un estudio sobre el Pacto Verde Europeo, tratando de delimitar cuáles son sus principales objetivos, instrumentos y actuaciones, así como algunas de las limitaciones que presenta. El Pacto Verde Europeo es una estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Una economía en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos.

El Pacto Verde Europeo, también aspira a proteger, mantener y mejorar el capital natural de la UE, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales. Igualmente, esta transición ha de ser justa e integradora (Comisión Europea, 2020b).

El trabajo se estructura en tres apartados. El primero de ellos, analizará el Pacto Verde Europeo en su conjunto, su significado, sus objetivos, sus instrumentos y sus principales actuaciones.

Entre los objetivos establecidos por el Pacto Verde Europeo se encuentran lograr la neutralidad climática de la UE para 2050, un plan para transformar nuestras economías y nuestras sociedades, hacer que el transporte sea sostenible para todos y limpiar nuestro sistema energético, entre otros. Además de una serie de objetivos climáticos a más corto plazo, para el año 2030, entre los que se encuentra la reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero como mínimo en un 55 % desde la actualidad hasta 2030, con respecto al nivel de los años 90 o la ampliación de uso del comercio de derechos de emisión a los sectores marítimos, de la construcción y del transporte por carretera (Comisión Europea, 2019a).

Entre los instrumentos para la consecución de los objetivos climáticos para 2030 encontramos el Fondo Social para el Clima, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por emisiones de carbono y la Directiva de eficiencia energética, entre otros.

Como principales actuaciones, se examinarán la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, la Estrategia de la Granja a la Mesa, la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030, la Estrategia para una energía limpia, segura y asequible, la Estrategia industrial europea sostenible y economía circular y, por último, la construcción y renovación de edificios y el fomento de una transición climática justa.

El segundo apartado trata sobre la Ley Europea del Clima. El aspecto clave de dicho marco legislativo es determinar un objetivo vinculante para la Unión Europea, estableciendo una reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero de, al menos, un 55% de aquí a 2030 en referencia a los

niveles de 1990. Para ello se estudian los límites de emisión de gases de efecto invernadero específicos respecto a los diversos sectores de la economía (Comisión Europea, 2019b).

El tercer apartado titulado, instrumentos financieros y limitaciones del Pacto Verde Europeo, trata sobre el impacto y las consecuencias del radical cambio que ejercerá dicho Pacto. Se aborda en que consisten los denominados Bonos Verdes, derivados de un cambio de visión en las finanzas hacia las finanzas sostenibles. Por otro lado, se estudian los efectos y mecanismos fiscales europeos que se activarán con el objetivo de paliar las posibles consecuencias económicas y sociales de la transición justa.

En último lugar, se recogen unas conclusiones y reflexiones finales sobre el tema del trabajo con la idea de asentar los conocimientos y aspectos más importantes tratados en puntos anteriores.

Respecto a la metodología empleada para la realización del trabajo, ha sido de carácter analítico-descriptiva, consistiendo en la obtención y tratamiento de información proveniente de la base de datos de los diversos organismos oficiales de la Unión Europea, en concreto de la Comisión Europea. A su vez, se han utilizado artículos con información contrastada sobre la actuación política y legislativa de diversos organismos europeos.

3. EL PACTO VERDE EUROPEO: HACIA UNA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA EUROPEA EN 2050

El objetivo de convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro de la historia mundial se materializa, a medio plazo, en la consecución de una reducción del 55% de las emisiones para el año 2030. Por ello, podemos afirmar que el decenio en el que nos encontramos revestirá un carácter instrumental para el logro del mismo, a través de una transición justa e integrada para la sociedad (Comisión Europea, 2019a).

Como todo resultado necesita de un proceso previo, a continuación se recogen, cronológicamente, los antecedentes del Pacto Verde Europeo:

- Los comienzos más remotos del actual objetivo de neutralidad climática los encontramos al inicio del mandato de la Comisión Juncker en el año 2014.

Es en este momento cuando surge el germen del desarrollo sostenible, y donde se observó la necesidad de establecer normas mundiales, clarificando la idea de una transición justa, tanto desde una perspectiva económica como desde una perspectiva social.

- El 12 de diciembre de 2015 se adoptó el Acuerdo de París. Su entrada en vigor se produjo el 4 de noviembre de 2016 y consiste en un Tratado Internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante para sus signatarios. Fue adoptado por 196 partes en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015 (Naciones Unidas, 2015).

El motivo principal de su elaboración es la limitación del calentamiento global por debajo de dos grados, en relación a niveles preindustriales, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de las Naciones Unidas (ODS). Desde un punto de vista más pragmático, consiste en que los países adheridos a dicho Acuerdo formulen y presenten medidas de carácter interno para limitar y reducir la emisión de gases de efecto invernadero en sus territorios nacionales. Siempre teniendo como referencia los estándares, valores y compromisos asumidos en el Acuerdo de París (Consejo de la Unión Europea, 2022).

- En diciembre de 2019, la Comisión Europea presentó el denominado Pacto Verde Europeo. Además, la UE no olvida el Acuerdo de París, conformando sus objetivos a los de dicho Acuerdo. En marzo del año 2020, la Comisión Europea propuso que la Ley Europea del Clima permitiese establecer que el objetivo de neutralidad política para el año 2050, fuese legalmente vinculante.

Como la Ley Europea del Clima en aquel momento era un borrador, en septiembre del año 2020, la Comisión pudo presentar un nuevo objetivo, mas cortoplacista, para disminuir las emisiones netas como mínimo en un

55% hasta el año 2030. Dicho objetivo se integró en el texto de la Ley Europea del Clima. En diciembre de ese mismo año, dicho nuevo objetivo es secundado por los líderes de la Unión Europea (Comisión Europea, 2021a).

- El año 2021 trajo la esperada aprobación de la Ley Europea del Clima, entrando en vigor en el mes de junio, gracias a que, en abril, los Estados miembros y el Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo político satisfactorio sobre la misma.

En julio de ese mismo año, la Comisión, siguiendo su hoja de ruta, expuso los diversos paquetes de medidas de carácter económico necesarios para la consecución de los objetivos climáticos marcados para 2030. Así mismo, se adoptó un paquete de carácter legislativo, consensuado entre el Parlamento Europeo y los Estados miembros para alcanzar dichos objetivos (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2021a).

- Como aspecto más reciente a tener en cuenta en esta cronología, el 19 de octubre de 2021, la Comisión Europea adoptó el programa de trabajo para el año 2022 donde se establecen los próximos pasos a seguir. Destacan 42 nuevas iniciativas legislativas, ligadas al ámbito de las seis grandes ambiciones de las orientaciones políticas de la UE, en donde se encuentra el Pacto Verde Europeo.

Uno de los paquetes innovadores es el “Objetivo 55”, en base al cual la Comisión elaborará normativa sobre la certificación de la eliminación del dióxido de carbono (Comisión Europea, 2021a).

Seguidamente, trataremos de definir el contenido del Pacto Verde Europeo, sus objetivos, sus instrumentos y sus principales actuaciones.

3.1. Objetivos: horizonte 2030-2050

Como hemos recogido anteriormente, el Pacto Verde Europeo es una estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Una economía en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos (Comisión Europea, 2019a).

Para aprovechar todo su potencial, es clave que el instrumento Next GenerationEU sea el motor de la sostenibilidad competitiva. Las inversiones públicas en la recuperación han de respetar el principio “no causar más daño”. Asimismo, las inversiones deben guiarse por las prioridades establecidas en el Semestre Europeo, los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima y los Planes de Transición Justa (Comisión Europea, 2020a).

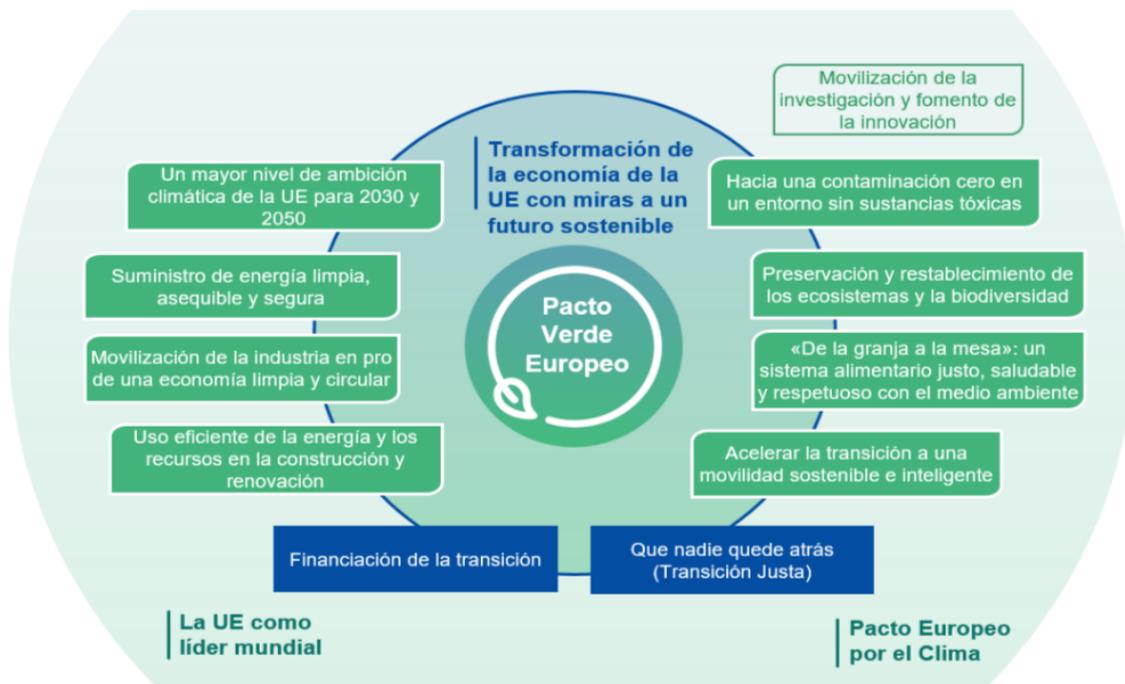
Del mismo modo, el Pacto Verde Europeo es una de las Orientaciones Políticas de la Comisión Europea 2019-2024. Ursula von der Leyen, Presidenta de la Comisión Europea, pretende convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro del mundo en 2050. Ello conllevará la adopción de medidas como la inversión en innovación e investigación, el rediseño de la economía y la actualización de la política industrial europea (Comisión Europea, 2019b).

Por último, el Pacto Verde Europeo es una de las prioridades principales de la Nueva Agenda Estratégica para 2019-2024 aprobada por el Consejo Europeo el 20 de junio de 2019 (Consejo Europeo, 2019).

Sus objetivos se recogen en la Figura 3.1. Entre ellos se encuentra el objetivo último para 2050: alcanzar la neutralidad climática de nuestro continente. Asimismo, otros objetivos del Pacto Verde Europeo son: el suministro de energía limpia, asequible y segura, la movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular, el uso eficiente de la energía y los recursos en la construcción y renovación, la preservación y el restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad, la aceleración de la transición hacia una movilidad sostenible e

inteligente y un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medioambiente.

Figura 3.1: Objetivos del Pacto Verde Europeo.



Fuente: Comisión Europea (2019a), pág. 23.

Concretamente, para mantener el calentamiento global por debajo de 2°C, la Unión Europea se ha comprometido a largo plazo a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80% y un 95% respecto a los niveles de 1990 (Comisión Europea, 2020b)

Por ello, para que la UE pase a ser una economía baja en carbono en 2050, es necesario establecer una meta climática a medio plazo, es decir, para 2030. Dicha meta climática consiste en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55% respecto a los niveles de 1990. Los datos muestran que, actualmente, el 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero provienen de la quema de combustibles fósiles. A su vez, un 40% del consumo final de energía se corresponde al sector de la construcción y el sector del transporte es el sector con la cuota más baja de consumo de energías renovables (Comisión Europea, 2021b).

Como dato no desdeñable, la contaminación causa cada año 1 de cada 8 muertes en la UE. Dicha contaminación puede provocar enfermedades como cáncer, cardiopatía coronaria, enfermedad pulmonar obstructiva, afecciones mentales y neurológicas y diabetes. Además, los grupos de población más vulnerables son, también, los más gravemente afectados, aumentando aún más la brecha de desigualdad. Pero la contaminación no solo afecta a los seres humanos, también pone en riesgo la supervivencia de más de 1 millón de especies vegetales y animales de los 8 existentes (Comisión Europea, 2021c).

La consecución de dicho objetivo se sustenta en una serie de instrumentos y actuaciones de aplicación a todos los Estados miembros, que veremos en los siguientes epígrafes.

3.2. Instrumentos

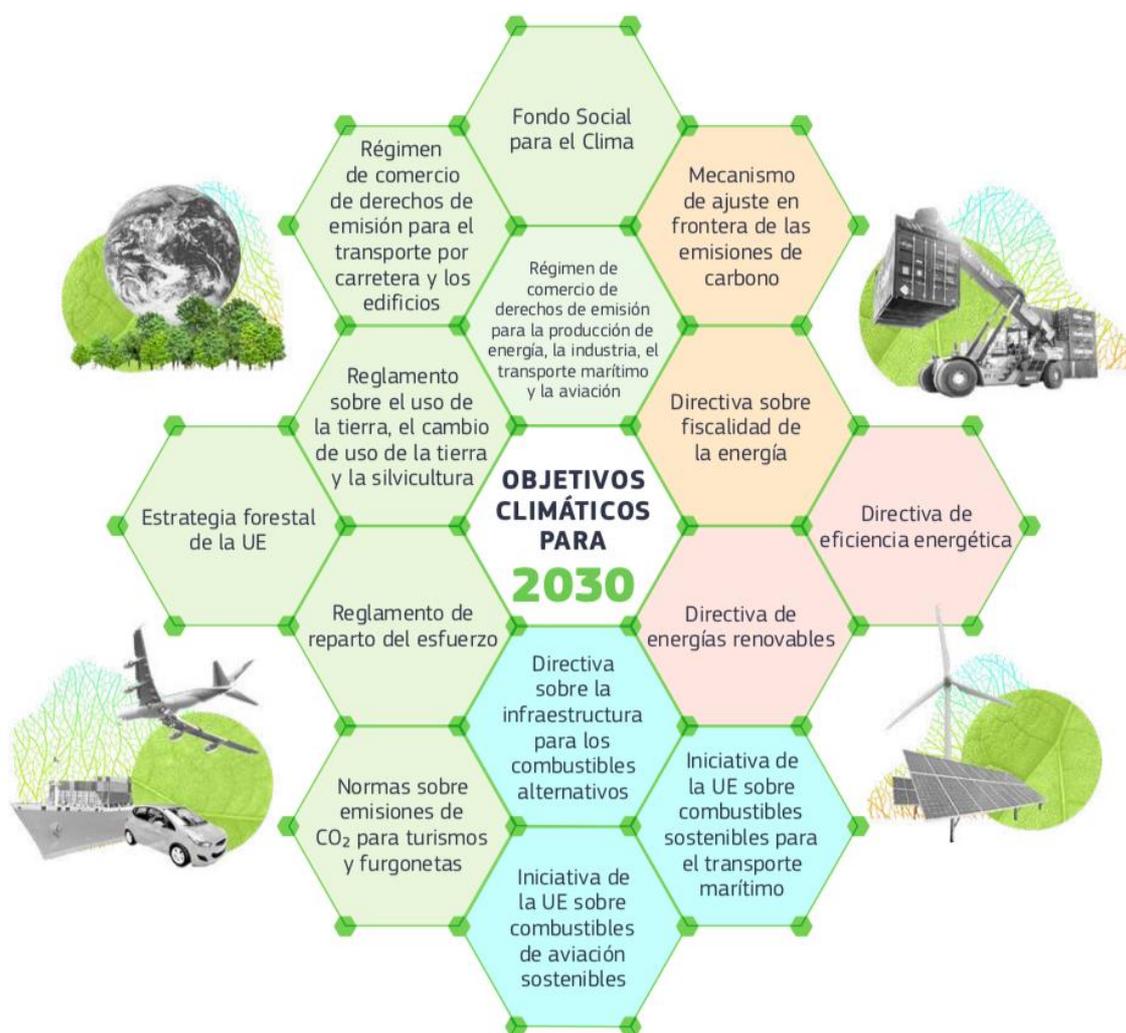
Los objetivos previstos para 2030 se apoyan en una serie de instrumentos de carácter legislativo, social y económico, que se reflejan en la Figura 3.2 de manera sintetizada.

Entre los instrumentos de carácter legislativo se encuentran: el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, el Reglamento de reparto del esfuerzo, las normas sobre emisiones de CO₂ para turismos y furgonetas, la Directiva sobre la infraestructura para los combustibles alternativos, la Directiva de eficiencia energética o la Directiva sobre la fiscalidad de la energía.

Entre los instrumentos de carácter social se recoge el Fondo Social para el Clima. Su objetivo es garantizar una transición energética justa a través del apoyo a los más afectados por la pobreza energética.

Por último, como instrumentos de carácter económico, destacan: el Régimen de comercio de derechos de emisión para el transporte por carretera y los edificios y el Régimen de comercio de derechos de emisión para la producción de energía, la industria, el transporte marítimo y la aviación, entre otros.

Figura 3.2: Instrumentos.



Fuente: Comisión Europea (2021d), pág. 25.

3.3. Principales actuaciones

En este epígrafe se desglosan las actuaciones que desarrollan los objetivos climáticos contenidos en el Pacto Verde Europeo. Al tratarse de un número muy extenso de actuaciones, hemos focalizado el estudio en algunas actuaciones específicas de la Unión Europea y sus Estados miembros.

Concretamente se analizan la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, la Estrategia de la Granja a la Mesa, la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030, la Estrategia para una energía limpia, segura y asequible, la Estrategia industrial europea sostenible y economía circular y por último la

construcción y renovación de edificios y el fomento de una transición climática justa.

3.3.1. Estrategia de movilidad sostenible e inteligente

Uno de los pilares en los que se asienta la esperada neutralidad climática del año 2050 es en un transporte sostenible, ya que, además, supone un aspecto clave para el crecimiento y la recuperación económica. Para ello, el sector del transporte deberá acometer un cambio progresivo con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un porcentaje cercano al 90% para el año 2050. Es por ello que la UE ha creado una serie de actuaciones enfocadas a su consecución.

En primer lugar, promoviendo el ferrocarril como medio de transporte más eficiente, menos contaminante y más seguro, ya que solo genera el 0,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE. El Consejo Europeo y el Parlamento declararon al año 2021 como el año europeo del ferrocarril, organizando eventos por todo los Estados miembros para promover dicho medio de transporte (Comisión Europea, 2020c).

En segundo lugar, la UE junto con sus socios han alcanzado un acuerdo de carácter provisional sobre el Mecanismo “Connect Europe” 2021-2027. Se centra en llevar a cabo una descarbonización en los diversos sectores del transporte, con el objetivo final de alcanzar la neutralidad climática. Por ello, el Consejo impuso unos límites de emisiones de CO₂ para furgonetas y turismos, siendo necesario reducirlos en vehículos nuevos un 31% y un 37,5% respectivamente, en relación con los niveles del año 2021. Para el periodo de tiempo 2025-2029 ambos deberán reducir sus emisiones otro 15% y desde 2030 en adelante, un 30%. Desde el punto de vista de otros medios de transporte, como el marítimo o el aéreo, la UE está elaborando diversas estrategias de reducción de emisiones, como por ejemplo, la reforma de Cielo Único Europeo II+ (Consejo de la Unión Europea, 2021a).

En último lugar, el 30 de junio de 2021 los negociadores del Parlamento Europeo y del Consejo, alcanzaron un acuerdo político sobre la revisión las normas de tarificación vial, ligadas a la Directiva del Eurodistintivo (Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999). Dicha revisión consiste en un endurecimiento y extensión de la normativa sobre emisiones de CO₂. La UE utilizará un nuevo instrumento, llamado “Fit for 55”, para que las tasas para los vehículos pesado varíen en relación a sus emisiones de CO₂ (European Union Law, 2022).

3.3.2. Estrategia de la Granja a la Mesa

Los alimentos europeos son de alta calidad, nutritivos y seguros, además de cada vez más sostenibles, afirma la Comisión Europea. Sin embargo, teniendo en cuenta los modelos actuales de producción cada vez es más complicado alimentar a la población global debido a su vertiginosa expansión. El claro ejemplo lo encontramos con la pandemia del Covid-19, cuando se constató que los sistemas alimentarios no son sostenibles ante acontecimientos de gran magnitud (European Commission, 2019).

Se deben rediseñar los sistemas alimentarios haciéndolos más sostenibles, lo que redundará en beneficio de los operadores de la cadena de valor alimentaria, concretamente en los productores primarios y los consumidores. No olvidemos que un 33% de los gases de efecto invernadero emitidos a nivel global, emanan de los sistemas alimentarios. Esto es debido a su alto consumo de recursos naturales, lo que supone efectos negativos desde el punto de vista de la salud, de la biodiversidad y desde el punto de vista económico.

Ante esta disyuntiva, la UE crea la estrategia europea de la “Granja a la Mesa”. Su objetivo es la transición de manera más acelerada hacia un sistema alimentario más sostenible. Su ejecución consiste en iniciativas no reguladoras y reguladoras entrelazadas a las políticas agrícola y pesquera. Para ello, el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión trabajarán conjuntamente con los Estados miembros desde un primer

momento haciendo que sus planes estratégicos sean congruentes con dicha Estrategia europea y, en último término, con el Pacto Verde Europeo (Consejo de la Unión Europea, 2020a).

En síntesis, la UE pretende un sistema alimentario sostenible, que genere consecuencias positivas para el medioambiente, rehúse la pérdida de biodiversidad, garantice la seguridad alimentaria y la salud pública, mantenga una oferta competitiva dentro de la Unión, fomente el acceso a alimentos sostenibles, seguros, nutritivos y suficientes, y permita un comercio justo desde el punto de vista de los rendimientos económicos. Todo lo anterior, complementándolo con servicios de asesoramiento a las partes implicadas, herramientas de carácter financiero y tecnológico, además del fomento de la investigación e innovación (Consejo de la Unión Europea, 2020a).

3.3.3. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030

La UE junto con sus socios internacionales es consciente de la pérdida acelerada de la biodiversidad que está causando el cambio climático, contando con datos objetivos como el incumplimiento de las metas de Aichi en el marco del Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, del cual la UE es parte. A su vez, está científicamente comprobado que la explotación directa de los recursos naturales, los cambios en los usos del mar y de la tierra y el cambio climático, son las causas de la erosión de la biodiversidad (Comisión Europea, 2020d).

En relación al Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, este está compuesto por 196 partes, las cuales se reunieron de manera telemática el 11 de octubre de 2021 en Kuming, China (COP 15) debido a las restricciones sanitarias mundiales. El 25 de abril de 2022 se celebró la misma Conferencia de manera presencial en la misma ciudad de China. En la primera Conferencia telemática se abordaron los logros y el grado de ejecución del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica desarrollado entre los años 2011-2020. A su vez, se emplazaron a acordar un nuevo marco global para la biodiversidad post-2020. Dicho

marco global pretende establecer un plan de carácter muy ambicioso enfocado a una visión de vida en armonía con la naturaleza para el año 2050 (Comisión Europea, 2020e).

La UE, a través de la Comisión Europea, contribuirá a los compromisos adquiridos en la Conferencia de Partes planteando una Estrategia sobre Biodiversidad, que contenga medidas para frenar la pérdida acelerada de biodiversidad, a la vez que garantice su protección. La Estrategia abordará diversos campos (European Commission, 2020a).

En primer lugar, como hemos explicado anteriormente, la Estrategia de la “Granja a la Mesa”, la cual pretende reducir el uso de fertilizantes y plaguicidas en la agricultura, consiguiendo un sistema alimentario sostenible, eficiente, seguro, y de calidad. También, respecto a la política pesquera europea, se incentivará la creación de espacios marinos protegidos, para minimizar las consecuencias de la pesca de arrastre. Respecto a los mares y océanos se pretende conseguir la denominada “economía azul”, la cual tiene como objetivo prioritario adaptar el funcionamiento de las empresas al curso de la fauna y flora marina, siendo eficientes en la producción de sus bienes y servicios. Esto se materializa en un mejor uso de los recursos acuáticos y marinos, como el aprovechamiento del potencial unido a las energías renovables en alta mar. Por tanto, las medidas mas efectivas contra el cambio climático derivan de soluciones que ofrece la naturaleza, y donde no se puede excluir a mares y océanos. La ONU ha declarado 2021-2030 como el Decenio de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible (Comisión Europea, 2020d).

En segundo lugar, desde un punto de vista legislativo, los Estados miembros de la UE deberán aunar esfuerzos para conseguir una total cooperación transfronteriza que proteja y recomponga las zonas terrestres y marítimas protegidas ricas en biodiversidad e incluidas en la red Natura 2000.

Las medidas legislativas se plasmarán en ayudas para reparar los sistemas dañados, devolviéndoles su estado ecológico originario. Un ejemplo de ello, son las ayudas para ecologizar los núcleos urbanos y aumentar su riqueza biológica, a través de planes de restauración de la naturaleza subvencionados por la UE. El objetivo último es restaurar y mantener el capital natural europeo (Consejo de la Unión Europea, 2020b).

Actualmente, la Comisión está aplicando la Estrategia Forestal aprobada en el año 2020, asentada en la forestación efectiva y la restauración y protección forestal. La lógica subyacente a esta Estrategia forestal es reducir el alcance y la incidencia de los incendios, aumentar la absorción de dióxido de carbono y mostrar a Europa los grandes beneficios de la bioeconomía. A nivel nacional, el Gobierno de España, a través de la Política Agraria Común, encomienda a los técnicos forestales que sus actuaciones se rijan por los principios ecológicos favorables a la diversidad biológica, promoviendo las cadenas de valor que no impliquen una deforestación o degradación forestal (European Commission, 2021).

Los ecosistemas terrestres generan los elementos más necesarios para la vida en la tierra, como pueden ser el agua dulce o el aire limpio. A su vez, son el contrapeso a las plagas, enfermedades y desastres naturales. Por ello, la Unión Europea considera necesario dar una respuesta rápida a su paulatino deterioro.

3.3.4. Estrategia para una energía limpia segura y asequible

Este escenario de actuación se centra en la descarbonización del sistema energético para poder cumplir los objetivos climáticos marcados para los años 2030 y 2050. La relevancia de este escenario de actuación deriva del excesivo uso de recursos no renovables en los diversos sectores y procesos de la economía, los cuales generan más de un 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero del territorio europeo (Comisión Europea, 2020f).

Por ello, la UE se esfuerza en desarrollar un sector energético basado en fuentes de energía renovables junto con un proceso de descarbonización y eliminación rápida del posible carbono generado. Para ello, es necesario un mercado energético europeo digitalizado, interconectado, integrado y neutro. La neutralidad climática es factible a través de infraestructuras energéticamente eficientes, es decir, se debe aplicar la tecnología a la infraestructura, como puede ser el almacenamiento de energía, redes de hidrógeno o la utilización y almacenamiento del carbono. Todo ello en consonancia con una continua actualización de las infraestructuras.

Los Estados miembros presentan cada año sus planes energéticos y climáticos, en relación con el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima. En ellos, los Estados marcan sus líneas de actuación a nivel nacional en consonancia con las directrices marcadas por la UE, llevando posteriormente la Comisión una evaluación de los mismos en relación a la suficiencia o no de estos para alcanzar los objetivos marcados para 2030 (DOUE, 2018).

Por otra parte, la UE no debe olvidar a los consumidores. El suministro de energía debe ser asequible, además de seguro, y, por ello, la transición energética hacia una energía limpia y proveniente de fuentes de energía renovables debe ser progresiva e incentivada. El medio utilizado para ello será la cooperación regional entre Estados, por ejemplo, mediante planes de financiación para la renovación de viviendas o producción de energía eólica en alta mar. La descarbonización va a suponer un coste muy alto, pudiendo generar problemas de pobreza energética en grupos de población que no puedan llevar a cabo dicha transformación (Consejo de la Unión Europea, 2021b).

3.3.5. Estrategia industrial europea sostenible y economía circular

La industria es una de las piezas clave del objetivo de una economía circular y neutra para el clima. Se estima que es necesario 25 años para llevar a cabo una modificación de nuestro sector industrial, teniendo en

cuenta todas las cadenas de valor existentes. Por ello, Europa debe adoptar medidas de carácter inmediato en el plazo de 5 años, para así poder alcanzar los objetivos fijados para el año 2030.

Desde un punto de vista histórico-cronológico, observamos que la extracción de materiales se ha triplicado en un periodo cercano a los 50 años. Esto implica que la extracción de recursos en Europa suponga más del 90% de la pérdida de diversidad biológica y más del 50% de las emisiones de gases de efecto invernadero. A su vez, la industria a título particular supone el 20% de los gases de efecto invernadero de la Unión Europea (Comisión Europea, 2020b)

Actualmente, la industria europea se caracteriza por tener una gran dependencia del flujo de material nuevo, es decir, materiales que se extraen, transforman y comercializan como bienes para ser posteriormente desechados como residuos. Ante esta situación, la industria europea cuenta con una gran oportunidad para iniciar esa transformación incentivando la utilización de materiales procedentes del reciclaje junto con una utilización más intensiva del capital humano. En la actualidad, el 10% de los materiales utilizados por la industria son reciclados. El objetivo último es la implantación de tecnologías bajas en emisiones y productos sostenibles (Comisión Europea, 2020g).

En este contexto, el Pacto Verde Europeo viene a reforzar la apuesta de la UE dinamizando este proceso de transformación de la industria, ya que el ritmo no era el deseado, ni la implicación de los Estados miembros la esperada.

Desde un punto de vista legislativo, la Comisión asentó la estructura de una estrategia industrial el 10 de marzo de 2020, impulsando, gracias a ella, una doble transformación hacia una economía ecológica y digital. Destaca la importancia que otorga a las pequeñas y medianas empresas, considerándolas el germen principal de innovación en los diversos sectores de la industria. Por tanto, podemos afirmar que el Pacto Verde se asienta, también, en la transformación digital.

La economía circular pretende la alteración de la economía desde el punto de vista de la inclusión de productos sostenibles los cuales se reciclen y reutilicen. Eliminando productos de un solo uso o el envase de los alimentos, en los sectores que más recursos consumen como el de la construcción, el textil o el alimentario (Parlamento Europeo, 2022).

3.3.6. Construcción y renovación de edificios

El 15 de diciembre de 2021 la Comisión llevó a cabo una armonización normativa en materia de eficiencia energética de los edificios en relación al Pacto Verde Europeo y respecto a la descarbonización del parque inmobiliario existente en los Estados miembros hasta 2050.

El objetivo es facilitar la accesibilidad a la renovación de todo tipo de bienes inmobiliarios, desde oficinas, viviendas y hospitales hasta escuelas reduciendo así las emisiones de gases de efecto invernadero, con la consiguiente mejora de la calidad de vida de las personas. Por tanto, nos encontramos ante una plasmación práctica, en medidas legislativas concretas, de la Estrategia “Oleada de Renovación” de la Comisión la cual está asociada a la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios (Comisión Europea, 2021b).

La importancia de la renovación de edificios tiene su origen en que son el mayor consumidor de energía de Europa, utilizando el 40% de la energía existente, y emitiendo el 36% de los gases de efecto invernadero de toda la UE. Actualmente, el 85% de los edificios europeos seguirán teniendo uso en 2050, momento en el cual deberemos haber alcanzado la neutralidad climática (Comisión Europea, 2021b).

Ante esta situación, la Comisión estipula que todos los edificios de nueva construcción deberán ser de cero emisiones, a partir del año 2030. En el campo de las administraciones públicas, este límite se reduce en tres años, siendo necesario que todos los edificios públicos nuevos desde 2027 sean de cero emisiones. Implica que los edificios realicen un consumo de energía mínimo, y en la medida de lo posible con origen en

fuentes renovables. Además, no podrán emitir carbono procedente de combustibles fósiles y se les impondrá reflejar en su certificado de eficiencia energética su potencial calentamiento global, medido en relación a las emisiones producidas durante la vida útil del inmueble (Comisión Europea, 2021c).

Desde el punto de vista de la renovación de los inmuebles, también se proponen diversas medidas de eficiencia energética. Se impone a los Estados miembros que el 15% de su parque inmobiliario menos eficiente se renueve, alcanzando como mínimo una eficiencia energética F, con plazo hasta 2030 para edificios de carácter residencial y hasta 2027 para los edificios de carácter no residencial. Los edificios menos eficientes son aquellos en los que se deben focalizar los primeros esfuerzos, desde el punto de vista de la minimización en las emisiones de carbono y de la reducción de la pobreza energética.

Otro aspecto a destacar, son los certificados de eficiencia energética como instrumento de información pública sobre el consumo de energía de los inmuebles, de cara a su venta, alquiler o inversión. Actualmente, tales certificados no son del todo comprensibles, por lo que es preciso mejorar su claridad y la información contenida en los mismos, a fin de aumentar su utilidad. Respecto a la exigibilidad de los mismos, esta se amplía a los edificios que lleven a cabo reformas de gran magnitud, a edificios completos en régimen de arrendamiento a la hora de renovar el contrato de arrendamiento y a todos los edificios de entidades públicas.

Para realizar la enajenación de un inmueble, o para establecer un contrato de arrendamiento sobre el mismo, es necesario contar con un certificado de eficiencia energética. El objetivo último es que, en el año 2025 los certificados de eficiencia energética cuenten con una escala armonizada europea que abarque desde la calificación A, nivel máximo de eficiencia energética, a la calificación G, nivel mínimo de exigencia energética (Comisión Europea, 2021c).

En el ámbito nacional, los Estados miembros, han creado los Planes Nacionales de Renovación de Edificios, los cuales se incluyen dentro de los Planes Nacionales de Energía y Clima. La razón de ser de esta inclusión es que, gracias a ella, será posible llevar a cabo una comparación y seguimiento de los avances, así como poder focalizar inversión para el comienzo de reformas e inversiones. Los Planes Nacionales de Renovación de Edificios contendrán aspectos relativos a la progresiva eliminación de combustibles fósiles en la calefacción y refrigeración de los inmuebles, así como aspectos generales para la consecución de edificios de cero emisiones en 2050.

El acceso libre a la información y la reducción de los costes supone para los ciudadanos fomentar la renovación de los inmuebles. Gracias a ello, se ha creado el llamado “Pasaporte de Renovación del Inmueble”, el cual ayuda al propietario a planificar la renovación de su propiedad por etapas con el fin de alcanzar un nivel de cero emisiones. A su vez, el “Pasaporte de Renovación del Inmueble” contiene las llamadas normas de cartera hipotecaria que están enfocadas a los acreedores bancarios y sirven para que estos mejoren la eficiencia de sus inmuebles en cartera, además de incentivar el préstamo bancario a los clientes para que hagan sus propiedades más energéticamente eficientes (Consejo de la Unión Europea, 2020c).

Por otro lado, la Comisión Europea deja claro a los Estados miembros que en materia de financiación pública y privada se debe centrar los esfuerzos en hogares con rentas bajas y no conceder incentivos financieros a la instalación de calderas tradicionales cuya fuente de alimentación es el combustible fósil, a partir del año 2027. Los Estados miembros están facultados legalmente para prohibir el uso de combustible fósil en los edificios. En nuestro días contamos con más de 30 millones de edificios en la UE que consumen mas de 2,5 veces la energía de un edificio medio, lo que supone un incremento excesivo de la factura energética agravado por el alto precio de la energía que estamos viviendo. La renovación energética permite disminuir la dependencia de países terceros así como

disminuir el impacto de las variaciones en el precio de la energía (Consejo de la Unión Europea, 2020c).

Por último, está previsto la creación de bases de datos digitales de edificios garantizando así el funcionamiento eficiente de los mismos, y fomentando el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación.

3.3.7. Fomento de una transición climática justa

El fomento de una transición climática justa se encuadra dentro del Plan de Inversiones para una Europa Sostenible. Según los recientes informes del Consejo Europeo, la neutralidad climática en 2050 no será alcanzada con la misma facilidad por todos los Estados miembros. Esto es debido a que ciertos Estados miembros son más dependientes, energéticamente hablando, de los combustibles fósiles, y a que cuentan con industrias más contaminantes, desde el punto de vista del carbono emitido.

Para ello, la Comisión ha creado un Fondo de Transición Justa que cuenta con un presupuesto global de 17.500 millones de euros para el período 2021-2027. Se financian 7.500 millones de euros dentro del marco financiero plurianual y 10.000 millones de euros adicionales en el marco de NextGenerationEU. Los Estados miembros pueden complementar su asignación del Fondo de Transición Justa con los recursos que perciban en virtud del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo Plus (European Commission, 2020b).

El Fondo de Transición Justa consiste en el apoyo financiero a todos los Estados Miembros. Además, tanto los particulares como las empresas también salen ganando en su proceso de transición desde el punto de vista de la investigación, innovación y expectativas de inversión externa. A su vez, se fomenta la creación de nuevos puestos de trabajo ligados al sector ecológico (European Commission, 2020c).

En conclusión, la transición climática justa no puede dejar atrás a ningún Estado miembro, particular, o entidad privada. Como es lógico, se debe

abordar primero aquellos grupos que se ven mas perjudicados por los efectos perjudiciales del cambio climático, para posteriormente acudir a otros grupos menos necesitados. Como consecuencia de la transición, se producirá un reajuste de los precios, de los requisitos de cualificación y de los modelos empresariales, en mayor o menor medida, afectados por las circunstancias económicas, sociales y geográficas de los Estados.

4. LEY EUROPEA DEL CLIMA

La Ley Europea del Clima es un marco jurídico para lograr la neutralidad climática y uno de los principales componentes del Pacto Verde Europeo. Igualmente, pretende incrementar la confianza y la seguridad de trabajadores, empresas, consumidores e inversores en el compromiso de la UE con la neutralidad climática. Asimismo, pretende alcanzar un estadio superior en el reforzamiento de la transparencia y la rendición de cuentas, lo que favorecerá la prosperidad y la creación de empleo (Comisión Europea, 2020a).

La ley del clima cuenta con un desarrollo temporal que comienza en 2019:

- El 28 de noviembre de 2019 se declaró la emergencia climática en Europa, lo que supuso confirmar la necesidad de un continente climáticamente neutro. Las Conclusiones emitidas por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2019 recogen la necesidad de una Europa climáticamente neutra en 2050 ligado al cumplimiento de los objetivos recogidos en el Acuerdo de París (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2021a).
- El 4 de marzo de 2020, la Comisión Europa adopta el Proyecto de Ley Europea del Clima como elemento clave del Pacto Verde Europeo. El 17 de septiembre del mismo año la Comisión ejecuta una modificación de su borrador inicial para agregar un nuevo objetivo revisado de reducción de las emisiones en de la UE en un 55%, para el año 2030, como mínimo.

El 17 de diciembre de 2020, el Consejo determina sus posición general sobre el Proyecto de Ley Europea del Clima. Además, se introduce un límite máximo de 225 millones de toneladas de CO₂, con el fin último de

la reducir las emisiones (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea 2021b).

- A partir de este momento, el Parlamento Europeo trabaja junto al Consejo, para concluir emitiendo un acuerdo político provisional sobre el Proyecto de Ley Europea del Clima el día 21 de abril de 2021. El 24 de junio, el Parlamento Europeo adoptó en primera lectura su posición, el Consejo adoptó su posición el 28 de junio de 2021, lo que implica el fin del procedimiento de adopción. Por tanto, el objetivo de una UE climáticamente neutra para 2050 es, a día de hoy, un hecho con reflejo legislativo (DOUE, 2021).

Pero no todo se focaliza en el año 2050. Como se viene desarrollando en este trabajo, la Comisión ha propuesto, además, objetivos climáticos de carácter intermedio, para 2030, momento en el cual ya se habrá realizado el primer balance mundial respecto al grado de consecución de las metas marcadas en el Acuerdo de París. También se realizarán informes con estimaciones sobre la emisiones de gases de efecto invernadero para el periodo de tiempo 2030-2050. Se trata de valoraciones de carácter estimativo, es decir, sin la necesidad de que afecte a los objetivos comprometidos en el Acuerdo de París.

Dentro de la Ley Europea del Clima se recoge la creación de un Consejo Científico Consultivo de carácter europeo. Asesora de manera independiente y emite informes sobre la eficacia de las medidas europeas, los objetivos climáticos y las emisiones de gases de efecto invernadero. Todo ello, con estricta observancia de los objetivos marcados por el Acuerdo de París y la legislación climática europea.

La Comisión realiza una labor de apoyo a las diversos sectores de la economía, incentivando la elaboración y supervisión de hojas de ruta voluntarias sobre la neutralidad climática en nuestro continente para 2050 (DOUE, 2021).

Desde el punto de vista de España como Estado miembro, el 23 de octubre de 2020, en el Consejo de Medioambiente, España se ratificó en su apoyo a Europa y a la Ley Europea del Clima. Para ello, nuestro país continuó con la elaboración

de la Ley del Cambio Climático y Transición energética, fijando una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% para 2030, en relación a los niveles de 1990. España pretende una alineación con la política europea, desde el punto de vista de alcanzar las metas propuesta por ella e ir un paso más situándose como referente mundial en la lucha contra el cambio climático (Presidencia del Gobierno de España, 2020).

El Congreso de los Diputados aprobó el 8 de abril del 2021 la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, gracias a los votos favorables, entre otros, de Partido Socialista Obrero Español y Podemos. Partido Popular se abstuvo, y VOX votó en contra (BOE, 2021).

5. INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y LIMITACIONES DEL PACTO VERDE EUROPEO

En este apartado se analizarán la fiscalidad, los mecanismos para una transición justa, los bonos verdes y las limitaciones que presenta el Pacto Verde Europeo.

5.1. Fiscalidad

El Pacto Verde Europeo requiere de la elaboración de políticas fiscales, como medio para su consecución, las cuales incentiven el cambio hacia una UE más sostenible, además de pretender una tendencia común en la política fiscal medioambiental de los Estados miembros.

Un sistema fiscal medioambientalmente eficiente permitirá la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero. Por ejemplo, con instrumentos como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por emisiones de carbono.

Desde un punto de vista técnico-jurídico, según la Comisión Europea, los impuestos medioambientales son *“aquellos cuya base imponible consiste en una unidad física o similar, de algún material que tiene impacto negativo, comprobado y específico sobre el medioambiente”*. Por tanto, como desarrollo a continuación, la fiscalidad verde impulsa el crecimiento sostenible fijando el precio de los costes sociales, generando una modificación en el comportamiento

empresarial e individual, apoyando la equidad intergeneracional, y aumentando la renta fiscal (Instituto Nacional de Estadística, 2020).

Las razones del uso de impuestos ambientales son variadas. En primer lugar, se trata de instrumentos eficaces para la incorporación directa de los costes de los servicios y problemas medioambientales en el precio de los bienes o servicios, en cumplimiento del principio europeo de “quien contamina paga” y la responsabilidad ambiental.

En segundo lugar, otorga incentivos para el cambio a un comportamiento más ecológico de empresas y consumidores, estimula la innovación, el cumplimiento de la legislación ambiental y los cambios de carácter estructural (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2020).

En tercer lugar, aumenta la renta fiscal, lo que se puede enfocar a la reducción de la presión fiscal en otros ámbitos económicos, como el sector laboral. También se puede enfocar a la mejora del gasto en medio ambiente.

Por último, permite abordar las denominadas “fuentes de contaminación difusas”, como las emisiones del transporte o los agentes químicos empleados en agricultura. Por tanto, un impuesto ambiental debe contener la cobertura de los costes ambientales y las medidas de control de la contaminación, el impulso para el cambio de comportamiento de productores y consumidores y suponer un aumento de la recaudación fiscal (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2020).

Las iniciativas fiscales más destacadas actualmente son:

- A.** La revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, que se produjo el 14 de julio de 2021, emanando así una Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de productos energéticos y de la electricidad (Comisión Europea, 2021a).
- B.** Por otro lado, en el mismo mes de julio se aprobó el Mecanismo de Ajuste en Frontera por emisiones de carbono (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM). Se trata de una medida enfocada al riesgo de fuga de carbono de las empresas radicadas en la UE. Es decir, que las empresas europeas trasladen fuera de la UE su producción intensiva de

carbono, aprovechándose de políticas fiscales y medioambientales más laxas, y con mayores límites contaminantes. Esta fuga, puede poner en grave peligro los esfuerzos y objetivos del Pacto Verde Europeo, de ahí que el Mecanismo de Ajuste en Frontera por emisiones de carbono igualará el precio del carbono de los productos nacionales y el de los importados. Concretamente, los importadores de la UE adquirirán certificados de carbono correspondientes al precio del carbono pagado, como si esos bienes importados se hubiesen producido en cumplimiento de las normas europeas sobre tarificación del carbono. A la inversa, los productores no europeos que pretendan exportar a Europa tendrán que acreditar que ya han abonado un precio del carbono a un tercer país desde donde importan ellos los productos, y el coste podrá deducírselo el importador europeo (Comisión Europea, 2021d).

Todo ello con el objetivo último de no perjudicar las metas del Pacto Verde Europeo e incentivar a los productores no europeos a ecologizar sus procesos de producción. Para proporcionar seguridad jurídica en el tráfico mercantil, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por emisiones de carbono contará con una aplicación de carácter gradual, aplicándolo en primer lugar a los bienes con alto riesgo de fuga de carbono como el acero, hierro, cemento y fertilizantes (Comisión Europea, 2021d).

5.2. Mecanismo para una Transición Justa

Es patente que el objetivo de neutralidad climática desde nuestros días a 2050 y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 será mas complejo de alcanzar en función del Estado miembro en que nos encontremos. Esto es debido, fundamentalmente, a la mayor o menor dependencia de los combustibles fósiles, así como al peso relativo de los sectores con mayores emisiones de carbono. Por ello, la UE ha creado un Mecanismo para una Transición Justa que aporte ayudas financieras a las regiones europeas con más dificultades en la transición a una economía descarbonizada. Dicho Mecanismo se nutre de varias fuentes que se desarrollarán a continuación. La más destacada es el Fondo de Transición Justa

cuya cuantía global asciende a 17.500 millones de euros para el período 2021-2027 (Consejo de la Unión Europea, 2021b).

De manera general, el Mecanismo para una Transición Justa está enfocado a:

- Estados miembros y regiones europeas: se fomentará la construcción de infraestructuras de cero emisiones, nuevos empleos en el sector de la ecología y transporte público sostenible.
- Personas y comunidades: lucha contra la pobreza energética, mejora de la eficiencia energética de los inmuebles y oportunidades de empleo y reciclaje laboral.
- Empresas: fomentar la implantación de tecnología baja en emisiones de carbono, e inversión en I+D+i (European Commission, 2020b).

Cuenta con tres fuentes de financiación: el Fondo de Transición Justa, el Programa InvestEU y el Instrumento de Préstamos al Sector Público:

- El Fondo de Transición Justa: adoptado por el Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021 y dotado con fondos por valor de 17.500 millones de euros, proporciona ayudas para disminuir los costes socioeconómicos de los países miembros con mayor dependencia de combustibles fósiles e industrias con altos niveles de emisiones. De manera práctica, centra su actuación en paliar el posible aumento de las disparidades territoriales existentes entre países europeos a causa de la transición climática, destinando inversión directa de fondos para la eliminación gradual en la producción de elementos como el lignito, la turba, el carbón y el esquisto bituminoso.

El montante de 17.500 millones de euros está estructurado en dos bloques, por una parte 10.000 millones de euros procedentes del instrumento europeo de recuperación NextGenerationEU, disponibles en los años 2021, 2022 y 2023. Por otro lado, 7.500 millones de euros enfocados a compromisos de carácter presupuestario para el intervalo temporal 2021-2027. No debemos olvidar que los Estados Miembros solo obtendrán financiación sobre la base de sus Planes Territoriales

Nacionales de Transición Justa, que elaborarán con los representantes políticos locales. Además, los países de la UE podrán transferir fondos asignados al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo Social Europeo Plus para el Fondo de Transición Justa (Consejo de la Unión Europea, 2021b).

Los destinatarios del Fondo de Transición Justa son las pequeñas y medianas empresas, las empresas de nueva creación y las empresas emergentes. Además, se destinarán partidas a inversión en I+D+i, descarbonización del transporte local, digitalización y creación de nuevas oportunidades laborales derivadas de impartir formación, reciclaje profesional, medidas de inclusión social y asistencia en la búsqueda de empleo (Consejo de la Unión Europea, 2021b).

- El régimen específico en el marco de InvestEU: se trata de la segunda fuente de financiación del Mecanismo para una Transición Justa. El Programa InvestEU proporciona fondos para apoyar inversiones dentro de cada Plan Territorial Nacional de Transición Justa, ampliando el abanico de sectores. Por ejemplo, proyectos de calefacción urbana e infraestructuras de gas y proyectos de diversificación económica. Para mayor seguridad jurídica, la Comisión Europea proporcionará una garantía presupuestaria a los socios ejecutantes, otorgando financiación directa e indirecta a los promotores de los proyectos, siempre y cuando estos se encuentren en Estados miembros con un Plan Territorial Nacional de Transición Justa aprobado.

Las solicitudes serán tramitadas por el Centro de Asesoramiento InvestEU facilitando asistencia técnica y asesoramiento en aspectos como la preparación, la estructuración o la contratación del proyecto (European Commission, 2020c).

- Instrumento de Préstamos al Sector Público: es la tercera fuente y consistirá en 10.000 millones de euros en préstamos provenientes del Banco Europeo de Inversiones y 1.500 millones de euros de subvenciones con cargo al presupuesto de la UE. Sus beneficiarios serán

exclusivamente las entidades públicas, en los supuestos en que los proyectos no generen el suficiente flujo de recursos que les permita ser financiados comercialmente. Como es lógico, está excluido de toda consideración las inversiones ligadas a combustibles fósiles (European Commission, 2020c).

5.3. Bonos verdes

Me gustaría incidir en esta figura financiera ligada al instrumento NextGenerationEU, ya que la emisión de bonos verdes a nivel global alcanzó los 850.000 millones de euros, a finales de 2020.

Encontramos dos elementos clave. Por una parte, el instrumento de recuperación temporal NextGenerationEU valorado en 750.000 millones de euros, y que tiene por objeto aspectos como la recuperación económica europea, la neutralidad climática o la digitalización. Para financiar NextGenerationEU, la Comisión Europea suscribe préstamos en los mercados de capitales en un plazo temporal de 5 años (2021-2026), para proceder a su reembolso íntegro en el año 2058. (Comisión Europea, 2021e).

Por otra parte, nos encontramos con los mercados de capitales en donde existen figuras financieras como los bonos ambientales, sociales y de gobernanza empresarial (ASG), los cuales conectan a emisores que pretenden obtener financiación para proyectos sostenibles y ecológicos, e inversores que están dispuestos a apoyar con su capital dichos proyectos. Dentro de la categoría ASG, se encuentran los bonos verdes y los bonos sociales. Los Estados miembros y las instituciones europeas suponen un porcentaje cercano al 50% de emisiones globales de ASG en nuestros días.

Por tanto, la Comisión Europea pretende captar el 30% de los fondos de NextGenerationEU con la emisión de bonos verdes, con un importe estimado a los 250.000 millones de euros. Con la captación de ese capital, se financian inversiones relacionadas con la estrategia NextGenerationEU y se refuerza la apuesta de la Comisión por las finanzas sostenibles y políticas de cero emisiones convirtiendo a Europa en el líder de los mercados financieros verdes. Asimismo,

los gestores financieros podrán permitir una mayor diversificación de sus inversiones ecológicas, ya que existe un incremento del número de activos ecológicos seguros y de cuantías superiores. Como resultado, se produce un incremento de los flujos financieros hacia tecnologías y técnicas más ecológicas (Comisión Europea, 2021e).

5.4. Limitaciones

Para finalizar la exposición del Pacto Verde Europeo, enunciaré una serie de limitaciones. Actualmente estamos viviendo las consecuencias económicas de la crisis sanitaria global causada por la Covid-19, ya que no ha existido crisis económica del tal magnitud, desde la Gran Depresión de 1929, en palabras del Fondo Monetario Internacional.

La primera limitación la sufren los beneficiarios de las ayudas europeas. El estallido de la pandemia global supuso alterar los objetivos prioritarios de la UE, imponiendo como fundamental el rescate de la economía productiva, sin dar tanta importancia a la transición verde y digital de la economía. Los Estados miembros han realizado fuertes inyecciones de dinero en empresas pertenecientes a sectores tradicionales de la economía como el sector energético, el sector automovilístico o el de la aviación. Por ejemplo, Alemania rescató con financiación pública por valor de 10.000 millones de euros a su compañía aérea Lufthansa en 2020 (Müller, 2020).

La segunda limitación deriva del instrumento NextGenerationEU. Aunque dicho instrumento haya sido concebido para paliar la crisis económica, un porcentaje cercano al 90% del presupuesto está previsto para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, articulado a través de los Planes Nacionales, en donde es necesario unos determinados porcentajes en inversión verde y digitalización. Por tanto, el Plan Verde Europeo, está limitado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento existiendo un riesgo de endeudamiento público por posible impago de los bonos estatales (Palou, 2021).

Otras limitaciones, más generales, son: a) la escasa concreción de ciertas medidas del Pacto Verde Europeo al tratarse de un proyecto de tal magnitud,

b) a su vez, no se realiza un análisis económico de las consecuencias derivadas de la aplicación de medidas en la transición climática, c) por no olvidar que, el Pacto Verde Europeo generará consecuencias perjudiciales en el sector agrícola, a la hora de aplicar la Estrategia de la Granja a la Mesa. El Departamento de Agricultura de EE.UU. (USDA) prevé una disminución de la producción agraria en un 12%, una reducción de las importaciones en un 20% y una disminución cercana al 15% de los ingresos brutos de los agricultores, todo ello debido al incremento de los precios de manera sorprendente (Beckman, Maros, Jelliffe, Baquedano, Scott, 2020).

6. CONCLUSIONES

- El Pacto Verde Europeo es una estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Además de una de las Orientaciones Políticas de la Comisión Europea 2019-2024 y una de las prioridades principales de la Nueva Agenda Estratégica para 2019-2024 aprobada por el Consejo Europeo el 20 de junio de 2019.
- La UE marca como objetivo para 2050 convertir a Europa en un continente climáticamente neutro. Consciente de la amplitud del plazo existente hasta 2050, establece una serie de objetivos más cortoplacistas para 2030, entre los que se encuentra reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en, al menos, un 55% respecto a los niveles de 1990. Además de otros como el aumento del sumidero neto de carbono hasta alcanzar los 300 millones de toneladas equivalentes de CO₂.
- Los objetivos previstos para 2030 se apoyan en una serie de instrumentos de carácter legislativo, social y económico entre los que destacan, la Directiva de eficiencia energética, el Fondo Social para el Clima y el Régimen de comercio de derechos de emisión para la producción de energía, la industria, el transporte marítimo y la aviación
- Las principales actuaciones de la Unión Europea son la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, la Estrategia de la Granja a la Mesa, la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030, la Estrategia para

una energía limpia, segura y asequible, la Estrategia industrial europea sostenible y economía circular y por último la construcción y renovación de edificios y el fomento de una transición climática justa.

- La Ley Europea del Clima es un marco jurídico para lograr la neutralidad climática y uno de los principales componentes del Pacto Verde Europeo. Igualmente, pretende incrementar la confianza y la seguridad de trabajadores, empresas, consumidores e inversores en el compromiso de la UE con la neutralidad climática.
- A nivel nacional, el Congreso de los Diputados aprobó el 8 de abril del 2021 la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.
- El Pacto Verde Europeo requiere de la elaboración de políticas fiscales, como medio para su consecución, las cuales incentiven el cambio hacia una UE mas sostenible. Una de las razones del uso de impuestos medioambientales es la incorporación directa de los costes de los servicios y problemas medioambientales al precio de los bienes o servicios.
- Las iniciativas fiscales mas relevantes son la revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía y el Mecanismo de Ajuste en Frontera por emisiones de carbono (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM).
- El Mecanismo para una Transición Justa es un mecanismo que aporta ayudas financieras a las regiones europeas con mas dificultades en la transición a una economía descarbonizada. Cuenta con tres fuentes de financiación, el Fondo de Transición Justa, el Programa InvestEU y el Instrumento de Préstamos al Sector Público.
- Con la emisión de bonos verdes, la Comisión Europea pretende recaudar el 30% de los fondos NextGenerationEU y financiar así los gastos ecológicos subvencionables en virtud del instrumento.

7. REFLEXIONES FINALES

El futuro medioambiental de Europa está en nuestras manos y es nuestra responsabilidad como ciudadanos dar una respuesta ambiciosa y urgente. Por ello, la UE como entidad supranacional se ha comprometido a lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, en el marco del Acuerdo Internacional de París. Para alcanzar su objetivo, las instituciones de la UE han establecido la estrategia “El Pacto Verde Europeo”, estructurándola en diversos ámbitos de actuación: Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, Estrategia de la Granja a la Mesa, Estrategia sobre la biodiversidad en 2030, energía limpia, segura y asequible, Estrategia industrial europea sostenible y economía circular, construcción y renovación de edificios y fomento de una transición climática justa, entre otras.

El motivo de estas políticas de actuación es que las emisiones de gases de efecto invernadero siguen siendo muy altas en sectores como el transporte, la industria o la energía. Esto supone que los fenómenos meteorológicos, como la temperatura global, pasen a ser extremos, afectando a cosechas, a poblaciones y a seres vivos.

Uno de los hitos legislativos más destacados en este proceso medioambiental es la Ley Europea del Clima la cual convierte la promesa política de alcanzar la neutralidad climática para 2050 en una obligación jurídica para la UE. Gracias a ella, los Estados miembros han suscrito la obligación de reducir los gases de efecto invernadero en al menos un 55% respecto de los valores de 1990, para el año 2030. La Ley goza de un enfoque holístico e intersectorial en el que todos los ámbitos de actuación de la UE aporten al objetivo climático último.

Sin embargo, por todos es conocido, las desigualdades sociales y económicas existentes entre los diversos Estados miembros de la UE. Por ello, para evitar el aumento de las desigualdades a la hora de la transición climática, la UE ha creado el Mecanismo para una Transición Justa. Este Mecanismo está enfocado en disminuir, principalmente, las desigualdades ligadas a la mayor o menor dependencia de combustibles fósiles. Se prevén ayudas económicas a las

regiones europeas por valor de 75.000 millones de euros en un intervalo temporal entre 2021 y 2027.

En conclusión, la UE junto con todas sus instituciones, pretende impartir justicia social entre Estados miembros, fomentando una Europa cohesionada, fuerte y paritaria en todos los ámbitos. Se trata de sembrar un futuro ecológico, aunque ello conlleve grandes sumas de dinero, para obtener una cosecha, neutra y respetuosa con el medioambiente. Todo ello haciendo uso de elementos legislativos adecuados y políticas justas e inclusivas.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Europea de Medio Ambiente (2020): «*Informes: El Tributo Ambiental: Aplicación y efectividad sobre el Medio Ambiente*». Madrid, 23 de noviembre.
- Beckman, Jayson, Maros. I, Jelliffe. J, Baquedano. F and Scott. S. (2020): «*Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies*» U.S. Department of Agriculture (USDA) Economic Research Service. EE.UU. November.
- BOE (2021): «*Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*». BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021, páginas 62009 a 62052 (44 págs.)
- Comisión Europea (2019a): «*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo*». COM/2019/640 final. Bruselas, 11 de diciembre.
- Comisión Europea (2019b): «*Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024. Ursula von der Leyen*». ISBN 978-92-76-14352-9 doi:10.2775/5493 NA-04-19-786-ES-N.
- Comisión Europea (2020a): «*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»)*». COM(2020) 80 final. Bruselas, 4 de marzo.
- Comisión Europea (2020b): «*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*». COM(2020) 456 final. Bruselas, 27 de mayo.
- Comisión Europea (2020c): «*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: Encauzar el transporte europeo de cara al futuro*». COM/2020/789 final. Bruselas, 9 de diciembre.

- Comisión Europea (2020d): «*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones EMPT Y sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE. Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible*». COM/2021/240 final. Bruselas, 17 de mayo.
- Comisión Europea (2020e): «*Preguntas y respuestas: Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030: Traer la naturaleza de vuelta a nuestras vidas*». QANDA/20/886. Bruselas, 20 de mayo.
- Comisión Europea (2020f): «*Plan de objetivos climáticos de la UE para 2030: principales contribuyentes e instrumentos políticos*». ISBN 978-92-76-21966-8 doi:10.2834/405964 ML-02-20-695-ES-C.
- Comisión Europea (2020g): «*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*». COM(2020) 98 final. Bruselas, 11 de marzo.
- Comisión Europea (2021a): «*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*». COM/2021/550 final. Bruselas, 14 de julio.
- Comisión Europea (2021b): «*Comunicado de prensa: Pacto Verde Europeo: La Comisión propone impulsar la renovación y la descarbonización de los edificios*». IP/21/6683. Bruselas, 15 de diciembre.
- Comisión Europea (2021c): «*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición)*». COM/2021/802 final. Bruselas, 15 de diciembre.
- Comisión Europea (2021d): «*Preguntas y respuestas: Mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono*». QANDA/21/3661. Bruselas, 14 de julio.
- Comisión Europea (2021e): «*NextGeneration EU, los Bonos Verdes*». ISBN 978-92-76-35903-6 doi:10.2761/18472 KV-09-21-097-ES-N.

- Consejo de la Unión Europea (2020a): «*Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia «De la Granja a la Mesa»*». Doc. 12099/20. Bruselas, 19 de octubre.
- Consejo de la Unión Europea (2020b): «*Comunicado de prensa: Energía oceánica y otras energías renovables: el Consejo adopta unas Conclusiones*». Doc. 921/20. Bruselas, 11 de diciembre.
- Consejo de la Unión Europea (2020c): «*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas*» Doc. 11855/20. Bruselas, 16 de octubre.
- Consejo de la Unión Europea (2021a): «*Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de la Comisión*». Doc. 8824/21. Bruselas, 25 de mayo.
- Consejo de la Unión Europea (2021b): «*Comunicado de prensa; Neutralidad climática: el Consejo adopta el Fondo de Transición Justa*». Doc. 442/21. Bruselas, 7 de junio.
- Consejo de la Unión Europea (2022): «*Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática de la UE: acelerar la aplicación de los resultados de Glasgow*». Doc. 6120/22. Bruselas, 21 de febrero.
- Consejo Europeo (2019): «*Reunión del Consejo Europeo (20 de junio de 2019) – Conclusiones*». EUCO 9/19. Bruselas, 20 de junio de 2019.
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2021a): «*Comunicado de prensa: Ley Europea del Clima: el Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo provisional*». Doc. 300/21. Bruselas, 5 de mayo.
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2021b): «*Comunicado de prensa: El Consejo adopta la Ley Europea del Clima*». Doc. 562/21. Bruselas, 28 de junio.
- DOUE (2018): «*Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del*

- Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo». PE/55/2018/REV/1. Bruselas, 21 de diciembre.*
- DOUE (2021): «*Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 «Legislación europea sobre el clima»*». PE/27/2021/REV/1. Bruselas, 30 de junio.
 - European Commission (2019): «*Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions the European Green Deal*». COM/2019/640 final. Brussels, December 11.
 - European Commission (2020a): «*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives*». COM/2020/380 final. Brussels, May 20.
 - European Commission (2020b): «*Questions and answers: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained*». QANDA/20/24. Brussels, January 14.
 - European Commission (2020c): «*Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund*». COM (2020) 22 final. Brussels, January 14.
 - European Commission (2021): «*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions New EU Forest Strategy for 2030*». COM/2021/572 final. Brussels, July 17.
 - European Union Law (2022): «*Consolidated text: Directive 1999/62/EC of the European Parliament and of the Council on the charging of vehicles for the use of road infrastructures*». Brussels, March 24.
 - Instituto Nacional de Estadística (2020): «*Nota de prensa: Cuentas medioambientales: Cuenta de Impuestos ambientales*». Madrid, noviembre 2020.

- Müller, E. (2020): «*Alemania sale al rescate de Lufthansa con un paquete de ayudas de 9.000 millones de euros*». El País. Berlín, 25 de mayo.
- Naciones Unidas (2015): «*Acuerdo de París*». Paris, 12 de diciembre.
- Palou, A. (2021): «*Peligros del Pacto Verde Europeo como estrategia de recuperación económica*». Madrid, 22 de febrero.
- Parlamento Europeo (2022): «*Artículo Sociedad: ¿Cómo quiere la UE lograr una economía circular para 2050?*» 16:01 Doc. 20210128STO96607. Bruselas, 21 de abril.
- Presidencia del Gobierno de España (2020): «*Nota de prensa: Para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Proyecto de ley de Cambio Climático y Transición Energética*». Madrid, 19 de mayo.