

---

## **EL PACTO VERDE EUROPEO COMO ANTESALA DE LA LEY EUROPEA DEL CLIMA**

### ***THE EUROPEAN GREEN DEAL AS A PRELUDE OF THE EUROPEAN CLIMATE LAW***

ESTHER RANDO BURGOS

*Profesora de Derecho Administrativo*

*Universidad de Málaga*

[erando@uma.es](mailto:erando@uma.es)

Fecha de recepción: 19/12/2020 – Fecha de aceptación: 16/03/2021

---

**RESUMEN:** El cambio climático y la degradación del medio ambiente constituyen, desafortunadamente, una amenaza a nivel mundial. Europa, en un firme propósito por superar los retos que supone, aboga por una nueva estrategia de crecimiento capaz de transformarla en una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, con un triple objetivo de partida: dejar de producir emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050; un crecimiento económico disociado del uso de recursos; que ninguna persona ni lugar se queden atrás. El logro de una economía sostenible en la Unión Europea toma, en principio, como hoja de ruta el Pacto Verde Europeo, pero trata de ir más allá en su propósito de ser climáticamente neutra en 2050, para lo que se ha propuesto una Ley Europea del Clima que convierta el actual compromiso político en una obligación legal.

**Palabras clave:** Pacto Verde Europeo, Ley Europea del Clima, neutralidad climática, cambio climático, economía sostenible.

**ABSTRACT:** Climate change and environmental degradation are unfortunately a global threat. Europe, in a firm resolve to overcome the challenges it poses, advocates a new growth strategy capable of transforming it into a modern, resource-efficient and competitive economy, with a threefold objective: to stop producing net greenhouse gas emissions by 2050; economic growth decoupled from resource use; that no person or place is left behind. The achievement of a sustainable economy in the European Union takes, in principle, as a roadmap the European Green Deal, but tries to go further in its aim to be climate neutral in 2050 for which it has proposed a European Climate Law that turns the current political commitment into a legal obligation

**Keywords:** European Green Deal, European Climate Law, climate neutrality, climate change, sustainable economy.

---

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. PUNTO DE PARTIDA: PACTO VERDE EUROPEO. III. LEY EUROPEA DEL CLIMA. 1. Marco de referencia. 2. La neutralidad climática como eje central. IV. CONCLUSIONES. V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## I. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2019 era presentada la Comunicación por un Pacto Verde Europeo para la Unión Europea (UE) y sus ciudadanos<sup>1</sup>, expuesta como una nueva 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, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento estará disociado del uso de los recursos.

La Comunicación, se declara, a su vez, como una hoja de ruta inicial de las políticas y medidas clave necesarias para hacer realidad el Pacto Verde Europeo y parte integrante de la estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Entre las actuaciones que plantea tiene particular relevancia la propuesta para la elaboración de una Ley Europea por el Clima, lo que dará soporte jurídico y transformará en «obligación legal», como la propia Comunicación lo define, lo que en principio son compromisos políticos. Buena parte de los instrumentos europeos que sirven de guía a los Estados miembros se sustentan en meros compromisos, acuerdos, estrategias, con una prevalencia del denominado *soft law*, por ello se entiende que dotar de un marco jurídico adecuado a nivel europeo una cuestión de tal relevancia, resultará vital para alcanzar los ambiciosos objetivos que se propone.

## II. PUNTO DE PARTIDA: PACTO VERDE EUROPEO

El Pacto Verde, con las miras puestas en el año 2050, aboga por instituirse en la hoja de ruta que posibilite que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades para todas las áreas de actuación y tratando de buscar una transición justa e integradora de todos<sup>2</sup>.

Formalmente, la Comunicación, incorpora como anexo la citada hoja de ruta en la que se relacionan las acciones y se concreta para cada una de ellas un calendario indicativo. Estas actuaciones las encuadra en diferentes grupos: ambición climática; energía limpia, asequible y segura; estrategia industrial para una economía limpia y circular; movilidad sostenible e inteligente; ecologización de la política agrícola común/ Estrategia «de la granja a la mesa»; preservación y protección de la biodiversidad; hacia una contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas; integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE; la UE como líder mundial; y colaboración en torno a un Pacto Europeo por el Clima. Dentro de cada una de estas categorías, se concretan un conjunto de actuaciones para su consecución. A modo de ejemplo, dentro de la categoría «ambición climática», el Plan Verde incluye: propuesta de una «Ley del Clima Europea que consagre el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050» (marzo de 2020); un Plan integral para elevar el objetivo climático de la UE para 2030 al 50%, como mínimo, y hacia en 55% de manera responsable (verano de 2020); Propuestas de revisión de las medidas legislativas pertinentes para cumplir la mayor ambición climática, seguidas de la

<sup>1</sup> “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones”. Comisión Europea. Bruselas, 11 de diciembre 2019.

<sup>2</sup> Las políticas comunitarias en este sentido han sido múltiples y constantes, incidencia en diferentes ámbitos. A modo de ejemplo, en el ámbito marítimo desde hace años viene abogado por la denominada “economía azul”. Sobre el particular, realiza un preciso y detallado análisis ZAMORA ROSELLÓ, R., “Política marítima comunitaria: la “economía azul” de la Unión Europea y la seguridad marítima”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 34, 2014, pp. 8-28.



revisión de la Directiva sobre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, el Reglamento de reparto del esfuerzo, el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, la Directiva relativa a la eficiencia energética, la Directiva sobre energías renovables y las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para turismos y furgonetas (junio de 2021); Propuesta de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía (junio de 2021); Propuesta de mecanismo de ajuste del carbono en frontera para sectores específicos (2021); o Nueva estrategia de la UE en materia de adaptación al cambio climático (2020/2021).

El Pacto Verde Europeo establece un plan de acción dirigido a alcanzar dos metas iniciales: impulsar un uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, y restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación. Todo ello con el objetivo de una UE climáticamente neutra en 2050. Alcanzarlo, implica la necesidad de actuar en todos los sectores de la economía, consciente de ello aboga por invertir en tecnologías respetuosas con el medio ambiente; apoyar a la industria para que innove; desplegar sistemas de transporte público y privado más limpios, más baratos y más sanos; descarbonizar el sector de la energía; garantizar que los edificios sean más eficientes desde el punto de vista energético; o colaborar con socios internacionales para mejorar las normas medioambientales mundiales. Éstas representan algunas de las propuestas con que es presentada la Comunicación.

En síntesis, el Pacto Verde representa una ambiciosa, pero a la vez necesaria, estrategia planteada por Europa en aras a alzarse como el primer continente climáticamente neutro en 2050 pero de una manera transversal en el que se incluyen sectores tan interrelacionados entre sí como protagonistas en su consecución, desde la economía, la salud, la calidad de vida o la protección de la naturaleza<sup>3</sup>. Su interés, sin embargo, y lo que justifica la necesidad de su detallado análisis reside en no limitarse a establecer un conjunto de principios en aras a la consecución de un objetivo general, bien al contrario, establece unas actuaciones concretas y apuesta por pasar del compromiso político que en principio el documento puede representar a ser una obligación legal articulada en la Ley Europea del Clima. Además, se complementa con el apoyo financiero<sup>4</sup> y la asistencia técnica destinado a las personas, las empresas y las regiones destinado a la transición hacia la economía verde.

### III. LEY EUROPEA DEL CLIMA

---

<sup>3</sup> MARTÍN PASCUAL, E., “El pacto verde europeo: ¿posible salida verde de la crisis de la Covid-19?”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 51, 2020.

<sup>4</sup> El hecho de que la puesta en marcha del Pacto Verde Europeo tenga una coincidencia temporal con la crisis de la Covid, podría mermar las expectativas de financiación previstas. A esta cuestión se refiere FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, indicando que “En esta situación, y esperemos que la lucha sanitaria contra el virus termine con un triunfo, el impacto de la misma en el Pacto Verde Europeo será asimismo importante, principalmente en materia económico-financiera, pues una parte no pequeña de la financiación prevista se tendrá que utilizar en la lucha contra el virus y sus efectos. Pero, además, algunos de sus ambiciosos objetivos y varias de las medidas concretas deberán ser reevaluadas. La incertidumbre sobre muchas cuestiones es la situación actual”. En FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El ambicioso Pacto Verde Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 2020, pp. 78-109. Sobre el particular se pronuncia también, entre otros, LÓPEZ GARCÍA-ASENJO, I., “El COVID19 trastoca la agenda de la UE: Desde la PAC hasta el Pacto Verde Europeo”, *ASAJA: Asociación Agraria Jóvenes Agricultores*, núm. 408, 2019, pp. 14-17. En realidad, la situación de pandemia afecta a todos los ámbitos, llegando a incidir en los propios principios de nuestro ordenamiento jurídico, cuestiones éstas que se han de tener muy presentes. Esta cuestión es abordada por la profesora ZAMORA ROSELLÓ, R., “Administración de emergencia ante una pandemia: aplicación de los principios básicos del derecho administrativo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55, 2020.



En marzo de 2020 era presentada la propuesta de una Ley del Clima Europea, dirigida, como se indicaba, a dotar de soporte jurídico la estrategia europea dirigida a garantizar la neutralidad climática de la UE desde la actualidad hasta el año 2050.

## 1. Marco de referencia

La 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 del Clima), toma como marco de referencia el título XX del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), dedicado al medio ambiente y conformado por los artículos 191 a 193, en el que se regulan las competencias de la UE en el ámbito del cambio climático.

En particular, el artículo 191.1 del TFUE precisa que los objetivos a los que la política de la UE en el ámbito del medio ambiente debe contribuir: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático. Lo que se ha de poner en adecuada relación, a los efectos que ocupan, con la previsión del artículo 192.1 cuando señala «El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirán las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos fijados en el artículo 191».

Ello, sin obviar principios como el de subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva), recogido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, justificado por el problema transfronterizo que representa el cambio climático, lo que no puede resolverse exclusivamente mediante medidas nacionales o locales, sino que es precisa la acción coordinada de la UE para complementar y reforzar eficazmente la actuación nacional y local y mejorar la acción por el clima, o el principio de proporcionalidad, en la medida en que entiende que la propuesta no va más allá de lo necesario con vistas al establecimiento del marco para lograr la neutralidad climática.

En dicho contexto, la propuesta de Reglamento justifica que es ésta la herramienta jurídica más adecuada para lograr los objetivos perseguidos, de forma que se garantiza la aplicabilidad directa de las disposiciones, se imponen requisitos a los Estados miembros para que contribuyan a la consecución del objetivo a largo plazo y, en definitiva, se dota la cuestión del necesario enfoque legislativo para afianzar el objetivo a largo plazo en el Derecho de la UE.

## 2. La neutralidad climática como eje central

El Reglamento establece el marco «para la reducción progresiva e irreversible de las emisiones de gases de efecto invernadero y el incremento de las absorciones por sumideros naturales o de otro tipo en la Unión», así como un objetivo vinculante de neutralidad climática en la UE «de aquí a 2050», con la finalidad de alcanzar el objetivo a largo plazo referente a la temperatura previsto en el artículo 2 del Acuerdo de París<sup>5</sup>, y proporcionar un marco para

---

<sup>5</sup> Que dispone «... tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los



avanzar en la consecución del objetivo global de adaptación contemplado en el artículo 7 del mismo Acuerdo.

El objetivo de neutralidad climática supone, conforme al artículo 2 de la propuesta de Reglamento, que las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero reguladas en la legislación de la Unión estarán equilibradas a más tardar en 2050, por lo que en dicha fecha las emisiones netas deben haberse reducido a cero. Este objetivo debe ser compartido y actuar en su consecución de manera coordinada, tanto la UE como los Estados miembros, de ahí la importancia que se dedica a la adopción de medidas por ambas partes, sin obviar la importancia de promover la equidad y la solidaridad entre los Estados miembros. La norma recoge, además, fechas concretas, así señala como fecha límite septiembre de 2020, momento en que la Comisión revisará el objetivo de la UE para 2030 en materia de clima previsto en el artículo 2.11 del Reglamento (UE) 2018/1999<sup>6</sup>, a la luz del objetivo de neutralidad climática, estudiando, en su caso, opciones en relación con un nuevo objetivo para 2030 con una reducción de emisiones de entre el 50% y el 55% en comparación a los datos de referencia que son los niveles del año 1990. De igual forma, se fija como límite el 30 de junio de 2021, para la evaluación por la Comisión sobre cómo habrá que modificar la legislación de la UE por la que se aplica el objetivo europeo para 2030 orientado a lograr dicha reducción y alcanzar el objetivo de neutralidad climática, planteando en su caso, la posibilidad de adoptar las medidas necesarias, incluso legislativas.

En sintonía con ello, el artículo 3 recoge lo que viene a denominar «Trayectoria para lograr la neutralidad climática», facultando a la Comisión para adoptar actos delegados a fin de completar el propio Reglamento mediante el establecimiento de una trayectoria a nivel de la UE que permita para el año 2050 el objetivo de neutralidad climática. Con dicha finalidad, como máximo seis meses después de cada balance mundial<sup>7</sup>, la Comisión revisará la trayectoria. De igual forma, en su apartado 3, el propio artículo 3, detalla los aspectos que considerará la Comisión al establecer una trayectoria, a saber: la rentabilidad y la eficiencia económica; la competitividad de la economía de la Unión; la mejor tecnología disponible; la eficiencia energética, la asequibilidad de la energía y la seguridad de abastecimiento; la equidad y solidaridad entre los Estados miembros y dentro de cada uno de ellos; la necesidad de garantizar la eficacia ambiental y los avances a lo largo del tiempo; las necesidades y oportunidades en materia de inversión; la necesidad de garantizar una transición justa y socialmente equitativa; la evolución y los esfuerzos internacionales para alcanzar los objetivos a largo plazo del Acuerdo

---

niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y

c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero».

<sup>6</sup> 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.º663/2009 y (CE) n.º715/2009 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.º525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOL328 de 21.12.2018, p.1).

<sup>7</sup> Dicho balance mundial, se recoge en el artículo 14 del Acuerdo de París que establece que la Conferencia de las Partes hará periódicamente un balance de la aplicación del Acuerdo para determinar el avance colectivo en el cumplimiento de su propósito y de sus objetivos a largo plazo (balance mundial), y lo hará de manera global y facilitadora, examinando la mitigación, la adaptación, los medios de aplicación y el apoyo, y a la luz de la equidad y de la mejor información científica disponible. De igual forma, establece que el primer balance mundial tendrá lugar en 2023, fecha a partir de la cual, a menos que se decida otra cosa, se realizará cada cinco años.



de París y el objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; la mejor y más reciente información científica, incluidos los últimos informes del IPCC (Informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático).

De igual forma, dirige un mandato a las instituciones de la UE y a los Estados miembros para garantizar un progreso continuo en el aumento de la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático, instando a los Estados a desarrollar y aplicar estrategias y planes de adaptación que incluyan marcos globales de gestión de riesgos, basados en bases de referencia sólidas en materia de clima y vulnerabilidad y en la evaluación de los progresos realizados.

La hoja de ruta que representa el Pacto Verde Europeo y que toma carta de naturaleza con la Ley Europea del Clima, aboga constantemente por una evaluación casi continua de los avances, fijando incluso las acciones a adoptar en aquellos casos en que, a la luz de dichas evaluaciones, se observe la inadecuación o la insuficiencia de las medidas para avanzar y lograr el objetivo de neutralidad climática<sup>8</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

La reducción de las emisiones es desde hace décadas uno de los grandes retos a nivel mundial. La UE ha venido trabajando en este sentido, pero recientemente ha apostado por ir un paso más allá y que se postula como determinante, abogando por lograr para el año 2050 la neutralidad climática, la reducción a cero de las emisiones netas de gases de efecto invernadero. Pero no sólo lo anterior, trata de articularlo con un crecimiento económico que quede dissociado del uso de recursos, se trata así de proteger, mantener y mejorar los recursos naturales de la UE, junto a la protección de la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales, todo ello mediante una transición que se señala debe ser justa e integradora sin dejar a nadie atrás.

Tomando como referentes la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático, la UE es consciente de la envergadura de la meta planteada y su carácter transversal, lo que conlleva la necesidad de una implicación conjunta de los diferentes sectores, tanto económicos, como sociales, pero también de la propia UE y de los Estados miembros. De ahí, la necesidad de fijar, como hace a través del Pacto Verde Europeo, una hoja de ruta precisa en actuaciones y plazos, dotada de los mecanismos que posibiliten una constante evaluación y, en su caso, adaptación para continuar en la senda del camino emprendido. Una de estas actuaciones, sobre la que ya se ha promulgado una propuesta de Reglamento, es la denominada Ley del Clima Europeo, con el

---

<sup>8</sup> En este sentido, es expresa sobre el particular. La propuesta de Reglamento se encarga de diferenciar entre las fechas y medios para evaluar los avances y las medidas de la UE (artículo 5) y la evaluación de las medidas nacionales (artículo 6), fijando en todo caso como fecha máxima el 30 de septiembre de 2023, y posteriormente cada cinco años. A modo de ejemplo, en el artículo 5.1., establece que «A más tardar el 30 de septiembre de 2023, y posteriormente cada cinco años, la Comisión evaluará, en el momento de la evaluación prevista en el artículo 29, apartado 5, del Reglamento (UE) 2018/1999, lo siguiente:

- a) los avances colectivos realizados por todos los Estados miembros hacia la consecución del objetivo de neutralidad climática previsto en el artículo 2, apartado 1, tal como se refleje en la trayectoria mencionada en el artículo 3, apartado 1;
- b) los avances colectivos realizados por todos los Estados miembros en materia de adaptación, como se prevé en el artículo 4.

La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo las conclusiones de esa evaluación, junto con el informe sobre el estado de la Unión de la Energía elaborado en el año natural correspondiente de conformidad con el artículo 35 del Reglamento (UE) 2018/1999».



que se busca que más allá de los compromisos políticos se articule el adecuado soporte jurídico que posibilite los objetivos planteados.

Sin duda, es muy necesario, y en el contexto actual de la situación de pandemia mundial que vivimos en estos meses, más si cabe, articular todos los mecanismos para trabajar de manera decidida en la neutralidad climática o, al menos, en la reducción significativa y paulatina de las emisiones. De igual forma, es adecuado que los diferentes Estados cuenten con un marco de referencia común como el que la UE viene desarrollando. No obstante, no deja de ser un ambicioso y complejo reto el que se plantea la UE.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El ambicioso Pacto Verde Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 2020, pp. 78-109.
- LÓPEZ GARCÍA-ASENJO, I., “El COVID19 trastoca la agenda de la UE: Desde la PAC hasta el Pacto Verde Europeo”, *ASAJA: Asociación Agraria Jóvenes Agricultores*, núm. 408, 2019, pp. 14-17.
- MARTÍN PASCUAL, E., “El pacto verde europeo: ¿posible salida verde de la crisis de la Covid-19?”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 51, 2020.
- ZAMORA ROSELLÓ, R., “Política marítima comunitaria: la “economía azul” de la Unión Europea y la seguridad marítima”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 34, 2014, pp. 8-28.
- ZAMORA ROSELLÓ, R., “Administración de emergencia ante una pandemia: aplicación de los principios básicos del derecho administrativo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55, 2020.

