

AVANCES, OBSTÁCULOS Y ALGÚN RETROCESO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO VERDE EUROPEO

PROGRESS, OBSTACLES AND SOME SETBACKS IN THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN GREEN DEAL

ASIER GARCÍA LUPIOLA *

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ADOPCIÓN DEL PACTO VERDE EUROPEO. III. PUESTA EN MARCHA EN PLENA PANDEMIA. IV. DESARROLLO TRAS EL AGRAVAMIENTO DEL CONFLICTO EN UCRANIA. V. EVOLUCIÓN ANTE EL AUGE DEL EUROESCEPTICISMO. VI. REFLEXIÓN FINAL.

RESUMEN: Presentado en diciembre de 2019, el Pacto Verde Europeo es la vigente estrategia global de crecimiento de la Unión Europea. Con el fin lograr la neutralidad climática en 2050, ha puesto en marcha un proceso por el que se pretende generalizar la sostenibilidad como objetivo en el conjunto de políticas europeas. Sin embargo, desde sus inicios ha tenido que hacer frente a un complejo contexto por razones de diferente naturaleza: la crisis generada por la pandemia del covid-19, el agravamiento del conflicto en Ucrania como consecuencia de la invasión llevada a cabo por Rusia y el aumento de los movimientos populistas contrarios al proceso de integración europea y a la agenda verde. El presente trabajo analiza el desarrollo del Pacto Verde Europeo en tan complicado contexto, a través de las estrategias, programas y actos legislativos adoptados en el tiempo que lleva en vigor, para poder concluir en qué medida los obstáculos han limitado su evolución y avance.

ABSTRACT: *Presented in December 2019, the European Green Deal is the European Union's current global growth strategy. With the goal of achieving climate neutrality by 2050, it has launched a process through which sustainability is becoming a mainstream objective across all European policies. However, from the beginning, it has had to face a complex context for various reasons: the crisis generated by the COVID-19 pandemic, the worsening conflict in Ukraine because of the invasion by Russia, and the rise of populist movements opposed to the European integration process and the green agenda. This paper analyses the development of the European Green Deal in such a complicated context, exploring the strategies, programs, and legislative acts adopted since its entry into force, to determine whether obstacles have limited its evolution and progress.*

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, crecimiento económico, retos ambientales, sostenibilidad, Pacto Verde Europeo, contexto internacional complicado.

KEYWORDS: *European Union, economic growth, environmental challenges, sustainability, European Green Deal, complicated international context.*

I. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2019 fue presentado el Pacto Verde Europeo (PVE), plan global de crecimiento y desarrollo de la Unión Europea (UE) actualmente en vigor. Aunque su objetivo final consiste en lograr la neutralidad climática en 2050, el PVE se caracteriza por generalizar la sostenibilidad como objetivo en el conjunto de políticas europeas, razón por la que supone un

Fecha de recepción del trabajo: 24 de junio de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 3 de noviembre de 2025.

* Profesor Agregado, Universidad del País Vasco (asier.garcialupiola@ehu.eus).

avance fundamental con relación a los otros dos planes adoptados previamente en el presente siglo XXI. En efecto, en el año 2000 se adoptó la Estrategia de Lisboa¹, que inició el camino por el que se pretendía que la sostenibilidad fundamentase el crecimiento económico europeo, si bien hubo de adoptarse una estrategia específica adicional²; mientras que en 2010, por medio de la Estrategia Europa 2020³ la sostenibilidad pasó a constituir uno de los tres pilares básicos del crecimiento de la UE, junto con la innovación y la integración social. Es decir, la sostenibilidad fue tratada como una cuestión relevante pero accesoria en la Estrategia de Lisboa, pasó a ser un pilar determinante de la Estrategia Europa 2020 y con el PVE se consolida como principio que fundamenta de modo general el presente y el futuro inmediato del proceso de integración europea. Es más, la relevancia del pacto, de las herramientas financieras para su ejecución y de los actos que lo desarrollan y ponen en marcha hacen que sean considerados “elementos de relanzamiento del proyecto europeo” (Sanahuja, 2022: 1) y, en ese sentido, el PVE puede ser considerado como una visión de la UE del futuro (Chiti, 2022: 26).

El desarrollo del PVE está teniendo lugar en un complejo contexto, si bien las razones de dicha complejidad son de diferente naturaleza. Así, su puesta en marcha comenzó en 2020, prácticamente al tiempo que se extendía por Europa la pandemia del covid-19, mientras que a partir de febrero de 2022 la geopolítica europea ha venido marcada por las consecuencias del conflicto entre Ucrania y Rusia. A ello se suma el continuo aumento de los movimientos populistas euroescépticos en muchos países de la UE, que tuvo también reflejo en los resultados de las elecciones europeas de junio de 2024. Como se deduce, el contexto en el que se han presentado las propuestas e iniciativas para actuar en los ámbitos que enumera el propio PVE, la adopción de muchas de ellas y la aprobación de los correspondientes actos legislativos ha sido realmente enrevesado y complicado. Y, aun así, cabe defender que, ante las consecuencias de la pandemia, el PVE se reveló como una herramienta fundamental para impulsar el proceso de recuperación, tal y como se aprecia en la iniciativas adoptadas en 2020 y 2021. Del mismo modo, su desarrollo a partir 2022 lo ha posicionado como instrumento relevante para poder afrontar los efectos de la guerra en Ucrania. Así, la implementación del PVE desde 2020 a través de diferentes instrumentos jurídicos, estrategias y programas no solo está “conformando actualmente un sólido y amplio marco normativo dirigido a descarbonizar la economía europea”, sino que además, “como estrategia de transformación transversal e integral, el PVE se ha erigido en referencia de solución común a las múltiples crisis que está afrontando la UE en los últimos años” (Pérez de las Heras, 2024: 11).

El presente texto aborda la realidad política, social y económica que ha marcado la puesta en marcha del PVE, analizando las iniciativas más relevantes que se han presentado y adoptado en la UE para su desarrollo y, así, tratar de concluir si la economía sostenible y climáticamente

-
- 1 Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, *Conclusiones*. La Estrategia se recoge en el punto I del documento (párrafos 1 a 41), pp. 1-9. Recuperado de la página web del Consejo Europeo, <https://www.consilium.europa.eu/media/21032/consejo-europeo-de-lisboa-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>
 - 2 Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001, *Conclusiones*, SN 2001/1/01 REV 1. La Estrategia de Desarrollo Sostenible se recoge en el punto II del documento (párrafos 19 a 32), pp. 4-8.
 - 3 Comisión Europea, comunicación de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020. Adoptada como propia por el Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010, *Conclusiones*, EUCO 13/10.

neutra a la que pretende llegar dicha estrategia está más cerca de lograrse o, por el contrario, el complicado contexto ha desviado a la UE de su objetivo. Para ello, el estudio realizado es tanto descriptivo como explicativo, avanzando cronológicamente durante el periodo que lleva vigente el PVE —cinco años y medio en el momento de redactar el texto—, y se basa en una investigación cualitativa, cuyas fuentes primarias son los planes, estrategias y programas más relevantes en la materia que nos ocupa, así como los actos legislativos adoptados más recientemente, mientras que las fuentes secundarias derivan de los escritos de la doctrina especializada.

II. ADOPCIÓN DEL PACTO VERDE EUROPEO

En julio de 2019, Ursula von der Leyen, en su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo (PE), presentó las prioridades de su programa. Entre las mismas subrayó el logro de la sostenibilidad y expresó que mantener el planeta saludable constituía el desafío más apremiante para la UE, de modo que promovería actos legislativos para lograr una Europa climáticamente neutra en 2050⁴.

Dicho objetivo había sido incluido un año antes en el seno de la propuesta presentada por la Comisión con el fin de completar la transición a la energía limpia⁵, de modo que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) desaparezcan en la UE o no sean mayores que las que los sumideros naturales —principalmente, los bosques— puedan absorber, y hacerlo por medio de políticas que posibiliten dejar de lado los combustibles fósiles. Así, la Comisión propuso establecer como objetivo la reducción de las emisiones de GEI entre el 80 % y el 100 %, en comparación con los niveles de 1990, para poder llegar a una situación de cero emisiones en 2050.

Como complemento a dicha propuesta, la Comisión hizo público el resultado de la reflexión realizada en torno a la sostenibilidad de la UE para 2030⁶, por el que se constató que el crecimiento económico y la transición hacia niveles reducidos de carbono son compatibles, así como que los sectores medioambientales crecen más deprisa que la economía general, aportando empleo y valor añadido. Para completar la transición hacia la sostenibilidad, la Comisión estableció los siguientes fundamentos: avanzar hacia la economía circular, reduciendo la presión sobre la naturaleza y el clima; modernizar el sector agroalimentario, haciéndolo más sostenible; transición hacia la energía limpia y eficiente; y un proceso hacia la sostenibilidad que contribuya a la cohesión social.

En septiembre de 2019, nombrada ya Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen presentó ante el PE la nueva estructura de la institución. En la misma, destacó la creación de una

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

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

6 Comisión Europea, documento de 30 de enero de 2019, *Documento de Reflexión para una Europa sostenible de aquí a 2030*, COM (2019) 22.

vicepresidencia ejecutiva —a cargo de Frans Timmermans— que debía gestionar la política de acción por el clima y poner en marcha una nueva estrategia de crecimiento para la UE basada en la sostenibilidad⁷. Dicha estrategia se concretó a partir de los dos documentos citados y en diciembre la Comisión hizo público el Pacto Verde Europeo⁸. Tal y como se recoge en el propio documento, el PVE pretende 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 económico estará disociado del uso de los recursos, pudiendo así afirmarse que se constituye “como la columna vertebral de las políticas climáticas y de transición ecológica aplicables a los países de la UE” (Martínez, 2022: 140). Tan solo un día después, el Consejo Europeo hizo suyo el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra para 2050, instando al Consejo y a la Comisión a poner en marcha las medidas legislativas necesarias para su logro⁹.

Como se ha dicho, el PVE es el vigente plan global para el crecimiento y el desarrollo de la UE. Se trata de una hoja de ruta para hacer que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades, para lo que prevé actuaciones al objeto de impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación. Así, el PVE “se erige como una estrategia integradora que infunde el desarrollo sostenible en el núcleo del crecimiento económico, promoviendo una simbiosis entre la protección medioambiental y la dinamización económica” (Olaizola, 2024: 199). Dada su relevancia, es considerado “el proyecto de política medioambiental más ambicioso de la historia europea” (Fernández de Gatta, 2020a: 81) e incluso se afirma que supone un cambio de modelo, no en vano es “una estrategia integral y de largo plazo con una vocación de transformación de la economía y de las sociedades europeas para asegurar la neutralidad climática en 2050” (Sanahuja, 2020: 72). En ese sentido, el proceso de implementación del pacto “auspicia un cambio sistémico en la economía y sociedad europea, que va más allá de la acción por el clima, para enmarcarse en el contexto del desarrollo sostenible” (Pérez de las Heras, 2020: 127). De este modo, el PVE puede considerarse no solo una estrategia para introducir un nuevo modelo de crecimiento como respuesta a las acuciantes realidades ambientales, sino también un esfuerzo por reorientar la misión del proceso de integración de la UE hacia una dirección sostenible, situando las consideraciones ambientales y de sostenibilidad en el centro del proceso de integración (Karageorgou, 2023: 176).

Debe tenerse presente el contexto global en el que se adopta el PVE, “una triple crisis: climática, de desigualdad y de pérdida de biodiversidad, crisis que van de la mano y restan capacidad de resiliencia a los ecosistemas naturales y sociales”, y que se “vinculan a un modelo de desarrollo socioeconómico insostenible que alimenta y agudiza la desigualdad” (Rivera, 2022: 4). Desde ese punto de vista, el PVE es un “programa de gran potencial transformador” que

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

8 Comisión Europea, comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo* COM (2019) 640 final.

9 Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2019 — Conclusiones de la Presidencia, EUCO 29/19.

“plantea la gestión sostenible de las tres problemáticas ambientales más importantes: clima, biodiversidad y contaminación” (Sanahuja, 2020: 78). De ahí que incida en todos los sectores de la economía, especialmente en aquellos más contaminantes, como el transporte, la energía, la agricultura, la industria, la construcción, el sector textil y el químico, razón por la que se destaca su “enfoque holístico e intersectorial en el que todos los ámbitos de actuación pertinentes contribuyen al objetivo climático final”¹⁰.

Siendo un elemento novedoso que puede impulsar notoriamente la transformación de la economía de la UE hacia un futuro sostenible, el PVE insiste en dos ideas fundamentales presentes hace décadas en el proceso de integración europea: por un lado, junto a la configuración de políticas profundamente transformadoras sigue siendo indispensable la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE; por otro, “además de las nuevas acciones de la UE, se considera que los estados miembros deben garantizar que la legislación y las políticas pertinentes para el despliegue del PVE se hagan cumplir y se apliquen de manera efectiva” (Fernández de Gatta, 2020b: 45). A este respecto, es necesario resaltar la capacidad demostrada por todos los Estados miembros para ponerse de acuerdo en su voluntad de alcanzar los objetivos recogidos en el PVE, lo que “evidencia que la transición verde ha pasado de ser una cuestión controvertida a una de las principales prioridades políticas de la UE” (Abdullah, 2021: 86).

En definitiva, el PVE busca presentar una respuesta ambiciosa y equilibrada a la pregunta sobre cómo transformar la economía para mantener la calidad de vida de manera sostenible (Van Zeben, 2022: 301). Para ello, determina los ámbitos concretos en los que es necesario actuar, adoptando “una serie de medidas que suponen una verdadera revolución verde europea” (Martínez, 2022: 145):

- En materia de clima y energía el PVE estableció la propuesta de elevar, como mínimo, al 50 % la reducción de las emisiones de GEI con respecto a 1990, como vía para lograr la neutralidad climática en 2050.
- En segundo lugar, el PVE apuesta por acelerar el proceso de descarbonización del sistema energético, intensificando la implantación de fuentes de energía renovable así como incrementando el nivel de eficiencia energética, lo que sigue siendo también una herramienta para la reducción de emisiones. Para ello, se propone impulsar el desarrollo de tecnologías e infraestructuras innovadoras, como las redes inteligentes, el almacenamiento de energía o la captura y almacenamiento de carbono.
- También vinculada a la acción climática, el PVE apuesta por la defensa de la biodiversidad, no en vano el calentamiento climático repercute en la pérdida de la misma. De este modo, propone continuar con la ampliación de las zonas protegidas por la red Natura 2000, recuperar los ecosistemas dañados e incluso aumentar la biodiversidad en las áreas urbanas, haciendo más ecológicas las ciudades europeas.

10 Así lo recoge el Consejo Europeo en su sitio-web sobre el PVE, donde recuerda que “brindará importantes oportunidades, tales como el potencial de crecimiento económico, de nuevos modelos de negocio y nuevos mercados, así como de creación de empleo y desarrollo tecnológico”. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/>

- En cuanto a la industria, responsable aún del 20 % de las emisiones de GEI, se aboga por su transformación hacia una industria verde y circular, en particular en los sectores que más intensamente utilizan los recursos, como el textil, la construcción, la electrónica, los plásticos y la transformación alimentaria.
- Finalmente, con respecto al transporte, responsable del 25 % de las emisiones de GEI, se urge a adoptar una nueva estrategia de movilidad sostenible, que posibilite reducir las emisiones en un 90 % para 2050, contemplándose medidas como trasladar el 75 % del transporte europeo de mercancías por carretera a medios menos contaminantes como el ferrocarril o la navegación fluvial.

El PVE “adopta un enfoque regulatorio como palanca para la transición verde” (L’Hotellerie et al., 2024: 11). Así, como se verá a lo largo del texto, la Comisión comenzó a proponer a las instituciones legislativas la adopción de varios paquetes de medidas concretas con el fin de ir implementando las vías y los medios para lograr los objetivos previstos. Antes que nada debía realizarse una previsión inicial de las grandes inversiones necesarias para desarrollar las acciones previstas en el PVE, por lo que la Comisión enumeró los instrumentos financieros disponibles¹¹. Teniendo en cuenta que, junto a las inversiones públicas nacionales, la principal herramienta financiera es el presupuesto de la UE, la Comisión propuso ampliar del 20 % al 25 % el porcentaje del mismo destinado a integrar la dimensión climática en todos los programas europeos en el marco financiero plurianual 2021-2027.

III. PUESTA EN MARCHA EN PLENA PANDEMIA

Ante la expansión del covid-19, la Organización Mundial de la salud declaró la existencia de un riesgo internacional para la salud pública el 30 de enero de 2020. Cuando el 11 de marzo catalogó la enfermedad de pandemia Europa era ya el epicentro de la misma, lo que paralizó el normal desarrollo del día a día en los diferentes ámbitos económicos, políticos y sociales de los Estados miembros de la UE. Si bien es cierto que dificultó la toma de decisiones para la puesta en marcha del PVE, la pandemia acabó reforzando “su relevancia como parte sustancial del proceso de recuperación lanzado desde las instituciones comunitarias” (Lasheras, 2021: 111), generalizándose la idea de que el PVE debía ser entendido “como la ‘puerta verde’ de salida a esta crisis económica y humana sin precedentes que permita la reconstrucción económica de los países de la UE” (Martín, 2020: 316).

A pesar de lo complicado de la situación, “alineando los esfuerzos de recuperación postpandemia con unos objetivos climáticos ambiciosos podría fomentar transformadoras soluciones a largo plazo, que apunten a la construcción de un nuevo modelo de sociedad justa, sostenible y descarbonizada” (Villavicencio, 2020: 19), lo que impulsaba la naturaleza del PVE como estrategia integral que promueve un cambio de modelo. Es cierto que la implementación del PVE dependía “en parte del comportamiento del PIB, de las tasas de desempleo y los niveles

11 Comisión Europea, comunicación de 14 de enero de 2020, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible* — *Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo* COM (2020) 21 final.

de déficit y deuda de los Estados miembros”, pero la apuesta por su desarrollo brindaba “la oportunidad de sentar las bases para la transformación del modelo de desarrollo de la UE” (Lázaro et al., 2020: 171).

Reflejo de lo que el desarrollo del PVE podía aportar para superar las consecuencias de la pandemia son tres de las primeras propuestas para su puesta en marcha, en torno a la neutralidad climática, una industria más sostenible y la economía circular, presentadas en marzo de 2020. En primer lugar, la propuesta de reglamento para garantizar la neutralidad climática en 2050¹², elemento central del PVE “puesto que recoge, en términos jurídicos y de manera irreversible, el compromiso político que marca la senda hacia un futuro más sostenible” (Martín, 2020: 307). El acto legislativo en forma de reglamento propuesto por la Comisión determinaba para la UE un objetivo mínimo de reducción de emisiones de GEI para 2030 del 50 % con respecto a los niveles de 1990, a ser posible del 55 %. En segundo lugar, un nuevo modelo de industria para Europa que, precisamente, facilite el camino hacia la neutralidad climática al reducir su huella de carbono, volviéndose más ecológica y circular al tiempo que más competitiva¹³. Aunque las inversiones necesarias para transformar el sector industrial europeo serán elevadas, la transición creará oportunidades para las industrias y las empresas, derivadas del desarrollo de nuevos mercados para productos y servicios sostenibles (Fernández Gómez, 2021: 209). En tercer lugar, el nuevo plan para la economía circular¹⁴, otro de los principales elementos del PVE, pues pretende actuar a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos, reforzando la competitividad mientras se protege el medio ambiente, lo que debiera favorecer la adaptación de la economía europea a un futuro ecológico. El plan recoge medidas para el desarrollo de una política de productos sostenibles, que se centre en aquellos sectores que más recursos utilizan pero que tienen un elevado potencial de circularidad (electrónica, baterías, vehículos, envases y embalajes, plásticos, productos textiles, construcción y alimentos), garantizando una menor producción de residuos.

En mayo la Comisión presentó la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030¹⁵. Su vinculación con la acción climática es evidente, pues la pérdida de biodiversidad agrava la crisis climática, mientras que su protección y recuperación ayuda a la mitigación de los efectos del cambio climático. Por ello se impulsa la recuperación de los bosques, los suelos y los humedales, y se pretenden limitar las actividades humanas no sostenibles que provocan la desaparición de multitud de especies animales y vegetales. Es de destacar que la nueva estrategia sobre biodiversidad “difiere en varios aspectos de los catálogos de buenas intenciones que la precedieron”, y propone “seguir un enfoque ecosistémico holístico, que ya no se limita únicamente a la protección”, sino que fija también objetivos “en términos de control integrado de la contaminación, restauración de entornos naturales y buenas prácticas pesqueras” (De

12 Comisión Europea, documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (“Ley del Clima Europea”)*, COM (2020) 80 final.

13 Comisión Europea, comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.

14 Comisión Europea, comunicación de 11 de marzo de 2020, *Nuevo plan de acción para la economía circular*, COM (2020) 98 final.

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

Sadeleer, 2023: 104). No obstante, además de frenar la pérdida de la biodiversidad e impulsar la recuperación de diferentes especies animales y vegetales, se logrará también mantener un ecosistema sano y una naturaleza que aporta riqueza económica, pues la mitad del PIB mundial depende de la naturaleza.

Los objetivos previstos en la estrategia sobre biodiversidad permiten apreciar la relevancia de la misma. Valgan como ejemplo la creación de zonas protegidas en al menos el 30 % del suelo y de los mares de Europa, la recuperación de los bosques primarios y maduros remanentes, la creación de corredores ecológicos, la recuperación de todos los ecosistemas terrestres y marinos europeos degradados, la restauración de 25.000 km de ríos de caudal libre, o la plantación de 3.000 millones de árboles¹⁶. Junto a esta estrategia sobre biodiversidad y directamente relacionada con la misma se encuentra la conocida como estrategia “de la granja a la mesa”¹⁷, con el fin de aumentar la sostenibilidad del sistema alimentario europeo y reducir su huella medioambiental y climática, lo que favorece preservar y restablecer los recursos terrestres, de agua dulce y marinos de los que depende el sistema alimentario.

Otro de los sectores que abarcaron las primeras propuestas de desarrollo del PVE es el energético. Teniendo presente que para el logro de la sostenibilidad el futuro energético de la UE debe basarse en una cuota cada vez mayor de energías renovables distribuidas geográficamente, al tiempo que se mantiene un uso más eficiente de los recursos y se evita la contaminación y la pérdida de biodiversidad, la Comisión hizo pública la Estrategia para la Integración del Sistema Energético¹⁸. Su objetivo general consiste en acelerar la integración del sistema energético, que éste sea más circular y centrado en la eficiencia energética y en las fuentes de energía renovables, para lograr así una economía climáticamente neutra que proteja la salud y el medio ambiente, al tiempo que asegure el abastecimiento energético y reduzca la dependencia exterior.

A mediados de julio de 2020, el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo político sobre el plan europeo para la recuperación que posibilite hacer frente a los daños económicos y sociales derivados de la pandemia del covid-19, denominado *Next Generation EU* y dotado de 750.000 millones de euros, además de aprobar el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027, que supone 1.074.300 millones de euros¹⁹. El plan y el presupuesto constituyen dos herramientas que se encuentran “integradas como parte de una estrategia que apunta a promover a la vez el relanzamiento y el desarrollo sostenible de Europa” (Chiodi, 2020: 98), de modo que “los objetivos del programa van más allá de compensar en el corto plazo las consecuencias económicas de la crisis” (Alonso et al., 2022: 78). Estamos ante un instrumento económico que “constituye el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la

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

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

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

19 Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 17 a 21 de julio de 2020, *Conclusiones*, EUCO 10/20.

UE” (Bilbao, 2021: 23), que “ha llevado a fomentar una intervención masiva del sector público en la economía para favorecer la recuperación” (Olesti, 2022: 728) y que claramente “se distancia de la ortodoxia fiscal y financiera vigente desde la crisis de 2008” (Sanahuja, 2022: 4). Los fondos que comprende *Next Generation EU* se distribuyen entre los Estados miembros en función del impacto socioeconómico de la pandemia, a través de planes que integran programas de inversión y reformas económicas, que son evaluados por la Comisión y aprueba el Consejo²⁰, siendo el elemento central para su ejecución el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia²¹.

En diciembre de 2020, el Consejo Europeo hizo suya la propuesta de la Comisión sobre la legislación climática, e instó al PE y al Consejo a que adoptasen con celeridad el acto legislativo correspondiente, en el que reflejasen el aumento de reducción de emisiones para 2050²². Como destacó la propia institución, esta norma va más allá de la acción climática, abarcando todas las áreas que han de trabajarse en favor de la sostenibilidad, no en vano la intensificación de la ambición climática europea tiene por objetivo impulsar el crecimiento económico sostenible, crear empleo, generar beneficios en materia de salud y medio ambiente, y contribuir a la competitividad de la economía europea por medio de la innovación en tecnologías ecológicas. Atendiendo a lo solicitado por el Consejo Europeo, en junio de 2021 el PE y el Consejo aprobaron el reglamento que “convierte el objetivo de neutralidad climática para 2050 en una obligación jurídica” (Costa-Campi y Jové-Llopis, 2023: 39), consagrando así la asunción por parte de la UE del compromiso de reducir sus emisiones de GEI para 2030 en el 55 % con respecto a los niveles de 1990 como objetivo intermedio²³. La conocida como Ley Europea del Clima también habilita a la Comisión a fijar un nuevo objetivo climático intermedio para 2040.

A la par que se finalizaban las negociaciones en torno al reglamento sobre el clima, se presentaron nuevas iniciativas que reforzaban especialmente la estrategia sobre biodiversidad. En primer lugar, el plan para una producción ecológica²⁴, que pretende impulsar y aumentar la agricultura sostenible, tanto por su relevante papel en la protección del medio ambiente, como por las oportunidades que ofrece para la recuperación postpandemia, especialmente a

20 Dichos planes deben incluir inversiones y reformas en siete ámbitos, en los que la sostenibilidad es el reto común: adopción de tecnologías limpias y aceleración del desarrollo y uso de energías renovables; mejora de la eficiencia energética de los edificios; tecnologías limpias para el transporte sostenible; generalización de banda ancha rápida; digitalización y accesibilidad de los servicios públicos; desarrollo de procesadores más potentes y sostenibles; adaptación de la educación y la formación para desarrollar competencias digitales y crear oportunidades de empleo de calidad. Comisión Europea, comunicación de 27 de septiembre de 2020, *Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021*, COM (2020) 575.

21 Reglamento (UE) 2021/241 del PE y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, *por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, DOUE L 57, de 18 de febrero de 2021. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>

22 Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020, *Conclusiones*, EUCO 22/20.

23 Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, *por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”)*, DOUE L 243, de 9 de julio de 2021. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj>

24 Comisión Europea, comunicación del 19 de abril de 2021, *sobre el Plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica*, COM (2021) 141 final.

los pequeños agricultores. En segundo lugar, el plan para una contaminación cero del aire, el agua y el suelo²⁵, por el que se pretende que para 2050 la contaminación se haya reducido hasta niveles que dejen de ser perjudiciales para la salud humana y los ecosistemas naturales. En tercer lugar, la propuesta relativa a la economía azul sostenible²⁶, que establece una agenda para desarrollar energía marina renovable que genere en 2050 el 25 % de la electricidad de la UE, para renovar las normas sobre artes de pesca y reciclado de buques y para proteger el 30 % de la zona marina de la UE. Finalmente, la nueva estrategia forestal europea²⁷, que promueve la conservación y restauración de los bosques con un doble objetivo: proteger la biodiversidad y apoyar la lucha contra el cambio climático, aumentando los sumideros naturales que facilitan la absorción y el almacenamiento de CO₂, al tiempo que se impulsa la recuperación económica, fomentando la bioeconomía circular.

Del mismo modo, la Comisión concretó nuevas propuestas legislativas que debían seguir desarrollando el PVE y completar la transición hacia la neutralidad climática²⁸. El paquete legislativo conocido como *Objetivo 55*, tal y como se refleja en su denominación, tiene por objetivo la reducción de las emisiones de GEI en el 55 % para 2030 y lograr la citada neutralidad climática en 2050. El paquete contiene “medidas de precios, aumentos en la ambición de los objetivos de energía y clima, revisiones e introducción de regulaciones y un importante paquete de protección social para tratar de contrarrestar el impacto de la transición en la población más vulnerable” (Lázaro, 2021: 30). Las medidas previstas por el paquete Objetivo 55 mostraban cómo debía funcionar el PVE y, puesto que éste “definirá la política económica del mayor mercado único del mundo, tiene el potencial de establecer nuevas normas a nivel global, dando forma a los contornos de la futura economía cero emisiones” (Tubiana, 2022: 52).

Entre otras materias mencionadas por la Comisión en su propuesta, el paquete Objetivo 55 introducía relevantes cambios en materias como las emisiones de vehículos, de manera que todos los matriculados a partir de 2035 deberán ser de cero emisiones; los combustibles alternativos, por medio de la generalización de puntos de recarga eléctrica y repostaje de hidrógeno; o la fiscalidad de la energía, de modo que los mayores gravámenes recaigan sobre los combustibles más contaminantes. También amplió el objetivo de energía procedente de fuentes renovables, de modo que la cuota prevista como objetivo 2030 pasó a ser el 40 %, y modificó la referencia para determinar el objetivo de ahorro en el consumo de energía, que pasaba a ser el año 2020, respecto del que el ahorro en 2030 debía ser del 9 %. Por otro lado, el paquete Objetivo 55 propuso nuevos actos legislativos sobre mecanismos de ajuste en frontera del carbono, un mecanismo social de acción climática, sobre combustibles sostenibles en transporte aéreo y marítimo, y una nueva estrategia forestal para preservar la biodiversidad y especialmente los bosques, cuya extensión se quiere ampliar notablemente.

25 Comisión Europea, comunicación del 12 de mayo de 2021, *Plan de acción de la UE: Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo*, COM (2021) 400 final.

26 Comunicación de 17 de mayo de 2021, *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.

27 Comisión Europea, comunicación de 16 de julio de 2021, *Nueva Estrategia de la UE en favor de los bosques para 2030*, COM (2021) 572 final.

28 Comisión Europea, comunicación de 14 de julio de 2021, *‘Objetivo 55’: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, COM (2021) 550 final.

Poco después de hacerlo con el PVE, en enero de 2020 la Comisión había presentado la Conferencia sobre el Futuro de Europa, con el fin de reflexionar sobre los retos a los que se enfrenta la UE y el rumbo a seguir en el futuro²⁹. Los aspectos previstos por el PVE se superpusieron con los temas que se abordaron en el seno de la Conferencia, de modo que los efectos del PVE en la economía, el nivel de vida, la innovación y el empleo fueron cuestiones planteadas en los debates en el marco de la misma (Van Zeben, 2022: 307). Como consecuencia de la pandemia, los debates se retrasaron y el informe final se entregó a las presidencias de la Comisión, del PE y del Consejo el 9 de mayo de 2022³⁰. Un mes después, la Comisión dio a conocer una evaluación de lo que debía hacerse para dar seguimiento a las propuestas recogidas en el informe³¹. La conclusión principal que se obtenía de dicha evaluación consistía en que el desarrollo de los ámbitos de actuación previstos en el PVE, por medio de las diferentes estrategias, programas y actos legislativos analizadas en el presente apartado, estaban dando respuesta a las medidas concretas solicitadas.

IV. DESARROLLO TRAS EL AGRAVAMIENTO DEL CONFLICTO EN UCRANIA

Desde 2014, con la anexión de Crimea por parte de Rusia y el estallido de la guerra en el Donbás, el conflicto en Ucrania había tensionado las relaciones entre la UE y Rusia. La situación estaba afectando al suministro de energía de varios países de la UE, especialmente en lo que se refiere al gas, puesto que la UE importaba el 83 % desde terceros países, y concretamente a comienzos de 2022 adquiría a Rusia el 40 % del gas que necesitaba, así como el 27 % del petróleo y el 46 % del carbón³². La situación se agravó en febrero de 2022, cuando Rusia comenzó la invasión militar de Ucrania, poniendo de manifiesto las debilidades europeas, principalmente la dependencia de las importaciones energéticas y el hecho de no disponer de los materiales indispensables para la transición energética, fundamentales para las tecnologías de energía limpia (Sicilia, 2024: 88). La rápida respuesta de la UE se encaminó hacia un doble objetivo: “reducir la dependencia energética de Rusia lo más rápidamente posible, acelerando la transición hacia una economía energéticamente sostenible, y gestionar la crisis energética originada por los elevados precios del gas y la electricidad en la UE” (L’Hotellerie et al, 2024: 17), para lo que se adoptó el Plan REPowerEU, al que nos referiremos en breve.

Precisamente, pocos días antes del ataque ruso, la Comisión había presentado una propuesta para considerar sostenibles las inversiones realizadas en energía nuclear y gas natural, cum-

29 Comisión Europea, comunicación de 22 de enero de 2020, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, COM (2020) 27 final.

30 *Conference on the Future of Europe — Report on the outcome*. Recuperado del sitio correspondiente a la Conferencia sobre el Futuro de Europa en la web oficial de la UE, <https://futureu.europa.eu/pages/reporting>

31 Comisión Europea, comunicación de 17 de junio de 2022, *Conferencia sobre el Futuro de Europa — Transformar la visión en acciones concretas*. COM (2022) 404 final.

32 La dependencia de algunos países era muy relevante, pues en el caso del gas “ese porcentaje asciende al 100 % para Bulgaria, el 80 % para Polonia, alrededor del 60 % para Austria y Hungría, el 50 % para Alemania y el 40 % para Italia. Pero, lógicamente, la subida de más de un 50 % del precio del gas (...) afecta a todas las economías europeas” (Otero-Iglesias y Steinberg, 2022: 1).

pliando ciertas condiciones³³, y así poder aplicarles la conocida como *taxonomía de la UE*³⁴, instrumento que permite a los inversores identificar proyectos y actividades medioambientalmente sostenibles y evitar el *greenwashing* o blanqueo ecológico. Se trata de actuaciones que facilitan la cobertura de las necesidades energéticas de la UE en el periodo transitorio hacia la energía limpia, pero que llamativamente suponen el recurso a energías que no cabe considerar renovables: por un lado, la construcción de plantas de gas para la generación de electricidad, siempre que reemplacen una instalación de carbón existente que no pueda ser reemplazada por energías renovables; por otro, la construcción de nuevas centrales nucleares y la mejora de las existentes para prolongar su vida útil, siempre que cumplan requisitos adicionales para la eliminación de los residuos y con previsión del cierre de la instalación. Aunque el PE presentó objeciones, la propuesta fue aprobada mediante un acto delegado de la Comisión³⁵, lo que ha llevado a considerar que “la vía empleada para adoptar una decisión que puede tener importantes repercusiones económicas y medioambientales no es la más adecuada” (Salazar, 2024: 155). Consciente de la situación, la Comisión ha tenido que ir actualizando la información sobre los criterios técnicos que deben cumplir las actividades económicas para concluir que contribuyen de forma sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo³⁶.

Los días 10 y 11 de marzo de 2022 el Consejo Europeo se reunía de manera informal en Versalles y aprobaba una declaración en la que se recogía que la UE adoptaría medidas para reforzar la capacidad de defensa, reducir la dependencia energética y desarrollar una base económica más sólida³⁷. Entre otras medidas, se acordó acelerar la reducción de la dependencia europea de los combustibles fósiles, diversificar el abastecimiento, agilizar el desarrollo de las energías renovables, mejorar la eficiencia energética y promover modelos de fabricación y consumo circulares.

Pocos días antes la Comisión había presentado el plan REPowerEU³⁸, con el fin de reducir el consumo general de gas en un 30 % para 2030. Además, se especificó el objetivo de disminuir

33 Comisión Europea, comunicado de prensa de 2 de febrero de 2022, *Taxonomía de la UE: la Comisión presenta un acto delegado complementario sobre el clima a fin de acelerar la descarbonización*, IP/22/711. La propuesta fue avalada por el PE el 6 de julio.

34 Reglamento (UE) 2020/852 del PE y del Consejo, de 18 de junio de 2020, *relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088*, DOUE L 198, de 22 de junio de 2020. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj>

35 Reglamento Delegado (UE) 2022/1214 de la Comisión, de 9 de marzo de 2022, *por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 en lo que respecta a las actividades económicas en determinados sectores energéticos y el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 en lo que respecta a la divulgación pública de información específica sobre esas actividades económicas*, DOUE L 188 de 15 de julio de 2022. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2022/1214/oj

36 El documento más reciente hasta la redacción del presente texto es una comunicación en la que la Comisión responde a las preguntas más frecuentes sobre los criterios técnicos en cuestión, para ofrecer la respuesta más satisfactoria en pro de la seguridad jurídica que pretendía, precisamente, esta materia. Comisión Europea, Comunicación C/2025/1373, *sobre la interpretación y aplicación de determinadas disposiciones legales del acto delegado de taxonomía medioambiental de la UE, el acto delegado de taxonomía climática de la UE y el acto delegado sobre divulgación de información relacionada con la taxonomía de la UE*, DOUE C de 5 de mayo de 2025.

37 Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, de 10 y 11 de marzo, *Declaración de Versalles*. <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>

38 Comisión Europea, comunicación de 8 de marzo de 2022, *REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible*, COM (2022) 108 final.

en dos tercios el consumo de gas ruso para finales de ese mismo año 2022, así como el 90 % del petróleo y el 100 % del carbón procedentes de Rusia. Ante la nueva realidad geopolítica y del mercado de la energía, y siguiendo lo solicitado por el Consejo Europeo informal de Versalles, la Comisión completaba en mayo el plan REPowerEU³⁹, con el objetivo principal de estimular la inversión masiva en energías renovables para reducir tanto las emisiones como la dependencia energética, incidiendo en la sustitución de los combustibles fósiles en la industria y el transporte. Para ello, el plan REPowerEU “reactiva la puesta en marcha de muchos proyectos energéticos que llevan tiempo pendientes y que hacen hincapié en las conexiones transfronterizas para lograr un mercado integrado que asegure el suministro de energía” en toda la UE (García-Arenas y Sánchez, 2022: 27). Como se ve, el plan REPowerEU “es ambivalente, pues, por una parte (...) tiene por objetivo principal poner fin a la dependencia de la UE con respecto a los combustibles fósiles rusos” y por otra parte “pretende incidir favorablemente en la transformación ecológica para reforzar el crecimiento, la seguridad y la lucha contra el cambio climático” (Mañé-Estrada, 2023:158). En efecto, las consecuencias de la guerra en Ucrania reforzaron la idea de acelerar la transición ecológica en el marco del PVE, al tiempo que se impulsa la diversificación del suministro energético, principalmente por medio de fuentes renovables, y se reduce la dependencia exterior (Quirico, 2023: 79).

En lo que se refiere al impulso de la diversificación en el ámbito exterior mediante la búsqueda de nuevos suministradores energéticos, destaca en los acuerdos con los mismos “la inclusión de compromisos en energías limpias, cuyo objetivo es apoyar la transición energética de países terceros, pero, principalmente, aumentar las importaciones de energías renovables hacia Europa” (Pérez de las Heras, 2024: 20). En lo que respecta a la diversificación en el ámbito interno, a través del desarrollo de energías alternativas a los fósiles, desatacan dos actuaciones concretas que previó el Plan REPowerEU. Por un lado, el incremento de la cuota de energías procedente de fuentes renovables en el consumo final de energía del 40 % previsto en el paquete Objetivo 55 al mínimo del 45 %. Por otro, un mayor aumento de la eficiencia energética al establecerse como objetivo la reducción del consumo de energía de al menos el 13 %, tomando como referencia el año 2020, aumentándose también el objetivo previsto en el paquete Objetivo 55, que era del 9 %. Estos dos objetivos fueron recogidos en la propuesta de nueva Directiva sobre energías renovables y eficiencia energética que la Comisión presentó en la misma fecha⁴⁰.

Muchos de los Estados miembros ya habían mostrado sus intenciones de cumplir con el plan cuando lo presentó la Comisión en marzo y la concreción de las medidas a corto plazo supuso el fortalecimiento de las mismas. A modo de ejemplo, Alemania hizo pública su intención de dejar de importar petróleo ruso para finales de ese mismo año 2022, trataría de hacer lo mismo con el gas lo antes posible y abandonará el carbón por completo en 2030; Francia pretende incluso hacerlo antes y convertirse en la primera nación en abandonar el gas, el petróleo y el

39 Comisión Europea, comunicación de 18 de mayo de 2022, *Plan REPowerEU*, COM (2022) 230 final.

40 Comisión Europea, Propuesta de Directiva del PE y del Consejo, de 18 de mayo de 2022, *por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética*, COM (2022) 222 final.

carbón; Austria, gran dependiente del gas ruso ha pasado a ser uno de los mayores inversores en energías renovables; Polonia, uno de los mayores consumidores de carbón en la UE, está realizando considerables inversiones en energía eólica marina; al mismo tiempo, España y Portugal lograron desligar el precio del gas, que se había elevado considerablemente desde el inicio de la ofensiva rusa en Ucrania, del precio de la factura de la luz (Curry, 2022).

Una de las principales herramientas para cumplir con los objetivos energéticos determinados en el plan REPowerEU, así como el relativo a la neutralidad climática, llegó con la adopción del reglamento que establece nuevas orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas⁴¹. Para garantizar las interconexiones energéticas y, así, la seguridad de abastecimiento, se pretende fomentar la inversión en redes de hidrógeno y redes marítimas e impulsar la presencia de energía procedente de fuentes renovables en dichas redes. Aunque se establece como objetivo poner fin a nuevos proyectos de gas natural y petróleo, lo cierto es que, acorde con lo establecido en la *taxonomía de la UE* a la que nos hemos referido anteriormente, se permite un periodo transitorio hasta el fin de 2029 con ciertas excepciones para el gas.

No obstante, debe tenerse presente que las medidas propuestas en el complicado contexto descrito podrían ser contraproducentes, puesto que “los efectos de las decisiones tomadas para afrontar la emergencia energética antes que la climática son por desgracia negativos” (Narbona, 2022: 17). De este modo, el plan REPowerEU supone un despliegue acelerado de las energías renovables que, sin embargo, puede “plantear dilemas relacionados con la implementación de grandes proyectos en entornos rurales y de alto valor ecológico”; mientras que por otro, medidas para la protección de consumidores vulnerables adoptadas en el contexto de la guerra en Ucrania, como la fijación de precios máximos de la energía o la bonificación del precio de los carburantes, “pueden diluir la señal de precios para la descarbonización si dichas medidas se mantienen en el tiempo” (Lázaro y Escribano, 2022: pár. 10). Y no debe obviarse que para atender la decisión de dejar de comprar gas a Rusia y de sustituirlo por otros proveedores energéticos, se ha optado, aunque sea de forma transitoria, por la reapertura de centrales térmicas de carbón o la compra de petróleo proveniente del *fracking* (Tristán, 2022: 146). Decisiones de este tipo han cuestionado la capacidad de la UE para lograr el equilibrio adecuado entre la diversificación del suministro energético y la aceleración de la transición ecológica para su rápida consecución (Quirico, 2023: 82).

Aunque la situación geopolítica llevaba a asegurar el suministro energético, razón por la que el plan REPowerEU recogía las medidas referidas, las implicaciones de la guerra en Ucrania iban más allá de dicho ámbito y, en ese sentido, el PVE en su conjunto podía revelarse como la mejor herramienta de la que dispone la UE para responder a todas ellas (European Think Tanks Group, 2022). No obstante, al mismo tiempo el conjunto de los objetivos previstos en el PVE podían verse afectados, pues “las disrupciones y los mayores costes generados por el conflicto en los mercados energéticos europeos y globales pueden dificultar también econó-

41 Reglamento (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, *relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras transeuropeas y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 715/2009, (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 y las Directivas 2009/73/CE y (UE) 2019/944 y se deroga el Reglamento (UE) nº 347/2013*, DOUE L 152, de 3 de junio de 2022. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/869/oj>

mica y socialmente el avance hacia esos objetivos” (Dormido et al., 2022: 18). Por todo ello, a pesar de las prioridades inmediatas, la UE no cesaba en su empeño de desarrollar todos los aspectos del PVE, que “puede ayudar a tomar medidas sobre la inseguridad energética y alimentaria, las cadenas de suministro industrial y la protección del medio ambiente, tanto en el ámbito nacional como fuera de él, mitigando al mismo tiempo las crisis climáticas y de biodiversidad que se avecinan” (Faus y Iacobuta, 2022: 145).

Así, entre las propuestas que se seguían presentando para avanzar en la transición ecológica hacia una economía circular plena, cabe citar la propuesta de reglamento sobre diseño ecológico para los productos sostenibles⁴², con el fin de lograr que la mayoría de los bienes físicos comercializados en la UE sean más respetuosos con el medio ambiente, adaptados a la economía circular y eficientes desde el punto de vista energético en todo su ciclo de vida, desde la fase de diseño, hasta su uso cotidiano y eliminación. Dirigido específicamente al sector textil, debe mencionarse también la estrategia para avanzar en la circularidad y sostenibilidad del mismo⁴³, cuyo objetivo consiste no sólo en lograr productos textiles más duraderos, reparables, reutilizables y reciclables, sino también respetar los derechos laborales y mejorar las condiciones de trabajo.

Con un objetivo similar pero destinado al sector de la construcción, la revisión del reglamento sobre productos de construcción⁴⁴ pretende que los mismos sean más duraderos, reparables, reciclables y más fáciles de volver a fabricar, lo que favorecerá lograr edificios y construcciones más sostenibles, que consuman menos energía y generen menos residuos. Poco después se presentó una propuesta normativa sobre las emisiones industriales⁴⁵, para impulsar la innovación y la inversión que reduzca la contaminación y facilite lograr la neutralidad climática, y se dirige en particular a las explotaciones ganaderas intensivas, las actividades de extracción de minerales y metales industriales y las de producción de baterías.

En el intervalo entre las presentaciones de la propuesta y el plan REPowerEU, el PE y el Consejo adoptaron el Octavo Programa de Acción sobre Medio Ambiente⁴⁶, por el que se asumía plenamente la filosofía del PVE. Tal y como determina su exposición de motivos, el nuevo programa pretende acelerar “la transición ecológica hacia una economía climáticamente neu-

42 Comisión Europea, comunicación de 30 de marzo de 2022, *Hacer que los productos sostenibles sean la norma*, COM (2022) 140 final; y documento de 30 de marzo de 2022, *Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo por el que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles y se deroga la Directiva 2009/125/CE*, COM (2022) 142 final.

43 Comisión Europea, comunicación de 30 de marzo de 2022, *Estrategia para la circularidad y sostenibilidad de los productos textiles*, COM (2022) 141 final.

44 Comisión Europea, documento de 30 de marzo de 2022, *Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo por el que se establecen las condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción, se modifica el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga el Reglamento (UE) 305/2011*, COM (2022) 144 final.

45 Comisión Europea, documento de 5 de abril de 2022, *Propuesta de Directiva del PE y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales y la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos*, COM (2022) 156 final.

46 Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, *relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030*, DOUE L 114, de 12 de abril de 2022. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/591/oj>

tra, sostenible, no tóxica, eficiente en el uso de los recursos, basada en las energías renovables, resiliente, competitiva y circular de forma justa, equitativa e integradora”. Los seis objetivos prioritarios son los siguientes: la reducción irreversible y progresiva de las emisiones de GEI (55 % para 2030 y neutralidad climática para 2050); el aumento de la capacidad de adaptación al cambio climático; acelerar hacia la economía circular, utilizando los recursos de manera eficiente y sostenible; objetivo cero en materia de contaminación sin sustancias tóxicas en aire, agua y suelo; protección, conservación y recuperación de la biodiversidad, centrándose en el aire, el agua, el suelo, los bosques, los humedales y los ecosistemas marinos; y la reducción de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo, en particular en los ámbitos de la energía, la industria, la construcción, la movilidad y el sistema alimentario.

En desarrollo de los objetivos previstos en el nuevo programa sobre medio ambiente, la estrategia sobre la biodiversidad para 2030 recibía de nuevo un importante impulso con la propuesta de reglamento para restaurar la naturaleza⁴⁷. La propuesta de la Ley de Restauración de la Naturaleza, así llamada por la propia Comisión⁴⁸, supone un paso fundamental para evitar la desaparición de los ecosistemas y prevenir las peores consecuencias del cambio climático, al determinar como objetivo la reparación de los hábitats europeos en mal estado, desde los bosques y tierras agrícolas hasta los ecosistemas marinos, de agua dulce y urbanos. En concreto, las medidas de restauración deben abarcar al menos el 20 % de las zonas terrestres y marítimas de la UE para 2030 y deberán extenderse a todos los ecosistemas que necesiten ser restaurados para 2050.

Se trata de un gran objetivo de protección medioambiental que fue reforzado con diferentes propuestas legislativas posteriores, previendo la reducción del uso de plaguicidas químicos⁴⁹ y estableciendo normas más estrictas para reducir la contaminación en el aire y en el agua⁵⁰. En un contexto más amplio de sostenibilidad y vinculado a la economía circular, también debe mencionarse la propuesta para impulsar la reutilización y el reciclado de los envases⁵¹, con el concreto objetivo de lograr que todos los envases sean completamente reciclables en 2030.

47 Comisión Europea, documento de 22 de junio de 2022, *Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo y del Consejo sobre la restauración de la naturaleza*, COM (2022) 304 final.

48 Comisión Europea, nota de prensa de 22 de junio de 2022, *Pacto Verde: propuestas pioneras para restaurar la naturaleza en Europa de aquí a 2050 y reducir a la mitad el uso de plaguicidas de aquí a 2030*, IP/22/3746.

49 Comisión Europea, documento de 22 de junio de 2022, *Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo relativo al uso sostenible de productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2015*, COM (2022) 305 final.

50 Comisión Europea, documentos de 26 de junio de 2022, *Propuesta de Directiva del PE y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa*, COM (2022) 542 final, y *Propuesta de Directiva del PE que modifica la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, la Directiva 2006/118/CE, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, y la Directiva 2008/105/CE, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas*, COM (2022) 540 final.

51 Comisión Europea, documento de 30 de noviembre de 2022, *Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904, y se deroga la Directiva 94/62/CE*, COM (2022) 677 final.

El fortalecimiento de la apuesta por las energías renovables presente en el plan REPowerEU también beneficia la defensa de la biodiversidad, si bien el despliegue acelerado de las mismas con el fin de asegurar el abastecimiento energético puede generar problemas a la hora de poner en marcha grandes proyectos en entornos de alto valor ecológico, tal y como se planteó con la propuesta normativa⁵². Este tipo de dudas, a las que nos hemos referido arriba, cobraron más fuerza con la aprobación del reglamento correspondiente en diciembre de 2022⁵³, cuyo objetivo consistía en reforzar la seguridad energética de la UE a costa de reducir los controles previstos en los procesos de concesión de autorizaciones a proyectos de energías renovables o de la implantación de determinadas instalaciones, lo que refleja que estamos ante una norma en la que “el interés económico se impone al medioambiental debido a las necesidades generadas por la coyuntura sociopolítica” (García García, 2023: 68). Por ello, parecía razonable la petición de mayores esfuerzos para establecer sin ambigüedades los casos en los que las infraestructuras a desarrollar e instalar podrían quedar exentas de las evaluaciones periódicas de impacto ambiental (Durá-Alemañ et al., 2023: 2).

En la carrera mundial por desarrollar tecnologías limpias, más acuciante en el complicado contexto existente, la UE no podía permitirse el lujo de desaprovechar las oportunidades de crecimiento industrial que ofrece la transición verde. Resultaba evidente la necesidad de una política industrial europea verde, tanto para garantizar el éxito de la citada transición verde, como para ayudar a mantener y fortalecer el modelo socioeconómico de la UE (Tagliapietra et al., 2023: 52). Así las cosas, la Comisión presentó a comienzos de 2023 el Plan Industrial del PVE para llegar a cero emisiones netas⁵⁴, que establece “las bases y principios para la definición de una política industrial verde a nivel europeo que impulse la innovación y la descarbonización de sectores que se consideran estratégicos, con la esperanza de reactivar la productividad y el crecimiento a largo plazo” (Sicilia, 2024: 90). Además, el plan es considerado un relevante impulso para la configuración de un nuevo modelo intersectorial en la acción por el clima, no en vano, “sin un equilibrio en el sistema energético entre seguridad y calidad en su suministro, precios asequibles y consideración con el medio ambiente difícilmente habrá un entorno de competitividad para la industria” (Costa-Campi y Jové-Llopis, 2023: 48).

El plan industrial tiene por objetivo aumentar de manera relevante el desarrollo tecnológico, la fabricación y la instalación de productos cero emisiones netas y el suministro energético en la próxima década. Al mismo tiempo, pretende evitar que se acabe sustituyendo la dependencia de los combustibles fósiles por otras dependencias estratégicas, lo que impediría a la UE acceder a tecnologías fundamentales para la transición energética, por lo que plantea combinar la diversificación del suministro externo con la producción propia de dichas tecnologías. Uno de los primeros desarrollos del plan que hizo público la Comisión fue la propuesta de Regla-

52 Comisión Europea, documento de 9 de noviembre de 2022, *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energía renovable*, COM (2022) 591 final.

53 Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 *por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables*, DOUE L 335, de 29 de diciembre de 2022. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2577/oj>

54 Comisión Europea, comunicación de 1 de febrero de 2023, *Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas*, COM (2023) 62 final.

mento para una industria de cero emisiones netas⁵⁵, en la que se recoge el objetivo de que en 2030 la UE sea capaz de fabricar el 40 % de las necesidades anuales en materia de tecnologías de energía renovables, baterías y tecnologías de captura y almacenamiento de carbono. Indudablemente, la adopción de dicho objetivo ayudará a que la UE se acerque a una situación de autonomía estratégica en el suministro de tecnologías y energía, pero se ha cuestionado que se pueda estar priorizando dicho fin por encima de la eficiencia energética, así como que no se incida lo suficiente en la descarbonización global (Tagliapietra et al., 2023: 61).

V. EVOLUCIÓN ANTE EL AUGE DEL EUROESCEPTICISMO

A pesar de la grave problemática que supone, la situación geopolítica es también una oportunidad para que la UE confirme un cambio definitivo hacia un modelo sostenible, de cero emisiones y circular. Y ello requerirá superar las dudas, que se empiezan a convertir en obstáculos, expresadas por dirigentes de primer orden, como el presidente francés Emmanuel Macron, quien en mayo de 2023 hacía un llamamiento a una pausa en la aplicación del PVE, o el primer ministro belga Alexander De Croo, quien solicitó una moratoria en la adopción de diversas medidas de protección medioambiental. Esta última incluso puso en peligro la aprobación por parte del PE, en julio, de la conocida como Ley de Restauración de la Naturaleza, pieza fundamental de la nueva estrategia de biodiversidad y del propio PVE en su conjunto, pues al tradicional bloque negacionista del cambio climático representado por la extrema derecha se unió el Partido Popular Europeo, que votó en contra de la misma⁵⁶. Del mismo modo, la industria automovilística logró presionar para que en septiembre el Consejo decidiese retrasar dos años la aplicación de la nueva reducción de emisiones contaminantes de vehículos. Ante este panorama, se llega a afirmar que “el consenso surgido entre la izquierda y derecha europeas a favor de una ambiciosa reforma de nuestro modelo económico empieza a desmoronarse” (De Sadeleer, 2023: 116). En todo caso, y a pesar de que la crisis iniciada en 2022 se prolongaba durante 2023, el reto consistía “en adoptar medidas urgentes que amortigüen el impacto de la crisis energética, pero que sean compatibles con los objetivos y compromisos climáticos y de descarbonización a medio y largo plazo” (Escribano et al., 2023: 16). Así, a pesar de las presiones, en abril de 2023 se adoptó el acto legislativo que prohíbe las emisiones de GEI de coches y furgonetas ligeras que se fabriquen a partir de 2035⁵⁷, norma contra la que se ha pronunciado la industria automovilística y respecto de la que las peticiones de retraso en su aplicación son constantes, también por parte de las empresas energéticas.

55 Comisión Europea, documento del 16 de marzo de 2023, *Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de productos de tecnologías cero emisiones netas (Ley sobre la industria de cero emisiones netas)*, COM (2023) 161 final.

56 El PE adoptó su posición a favor de la propuesta inicial por 336 votos a favor, 300 votos en contra y 13 abstenciones

57 Reglamento (UE) 2023/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de abril de 2023, *por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/631 en lo que respecta al refuerzo de las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, en consonancia con la mayor ambición climática de la Unión*, DOUE L 110, de 25 de abril de 2023. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/851/oj>

A lo largo de 2023 siguieron adoptándose relevantes normas en torno a la protección medioambiental y la transición hacia una energía limpia. Por un lado, debe destacarse el Reglamento en torno a la importación y exportación de productos elaborados a partir de determinadas materias primas, con el fin de reducir la deforestación y la degradación forestal, tanto en la UE como en el mundo⁵⁸, lo que facilitará la reducción de emisiones de GEI —por ser los bosques sumideros naturales— y frenará la pérdida de la biodiversidad mundial. Por otro lado, las largas negociaciones interinstitucionales entre el PE y el Consejo finalizaron con éxito al lograr el acuerdo en torno a la ampliación de los objetivos en materia de clima y energía para 2030. Recordemos que tras la adopción del reglamento 2021/119, que estableció como objetivo la reducción de las emisiones de GEI en el 55 %, la Comisión había presentado a mediados de 2022 una propuesta de directiva para ampliar los otros dos objetivos, en torno a la cuota de energías renovables y la eficiencia energética. Sin embargo, finalmente, fueron dos las directivas aprobadas, una con respecto de cada fin concreto.

En septiembre de 2023 se aprobó la nueva directiva sobre eficiencia energética⁵⁹. Tal y como determina la norma en su primer artículo, establece un marco común en la UE de medidas para el fomento de la eficiencia energética y contribuir, así, a la seguridad de abastecimiento energético, reduciendo la dependencia de las importaciones de energía, incluidos los combustibles fósiles. Para ello, se establece el objetivo concreto de reducción del consumo colectivo de energía en la UE de al menos el 11,7 % en 2030, en comparación con los datos del año 2020⁶⁰. Indudablemente, es positivo que el objetivo sea significativamente mayor que el 9 % propuesto en su día en el paquete Objetivo 55, pero, al mismo tiempo, resulta llamativo que sea inferior a la propuesta contenida en el Plan REPowerEU, en donde la reducción de consumo energético se fijaba en el 13 %. En todo caso, teniendo en cuenta el mencionado complejo contexto, no solo externo, sino también el derivado de las presiones internas —la industria automovilística, apoyada por varios estados miembros, había logrado retrasar la aplicación de la norma conocida como Euro 7 sobre reducción de emisiones contaminantes por parte de turismos y vehículos pesados (Valentino et al., 2023)—, cabe calificar de positivo el avance, aunque es cierto que quedaba una sensación de oportunidad perdida.

Un mes después el PE y el Consejo aprobaban la directiva sobre energías renovables⁶¹. La norma determina que por energía procedente de fuentes renovables no fósiles se entienden las siguientes: energía eólica, energía solar (solar térmica y solar fotovoltaica) y energía geotér-

58 Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, *relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) 995/2010*, DOUE L 150, de 9 de junio de 2023. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1115/oj>

59 Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, *relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/995*, DOUE L 231, de 20 de septiembre de 2023. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj>

60 El artículo 4 de la nueva directiva especifica que dicha reducción de consumo vendrá determinada por el hecho de que el consumo de energía final de la UE no supere en 2030 los 763 Mtep (millones de toneladas equivalentes a petróleo), así como que el consumo de energía primaria no supere los 992,5 Mtep.

61 Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, *por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE)*

mica, energía osmótica, energía ambiente, energía mareomotriz, energía undimotriz y otros tipos de energía oceánica, energía hidroeléctrica, y energía procedente de biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás. El objetivo que se establece con respecto a la cuota de energía procedente de dichas fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de la UE en 2030 es el 42,5 %, si bien se añade que los Estados miembros procurarán conjuntamente incrementar dicha cuota hasta el 45 %. Sucede aquí lo mismo que en el caso anterior, puesto que la nueva Directiva va más allá de la cuota del 40 % propuesto en el paquete Objetivo 55 pero no llega a lo recogido en el Plan REPowerEU, pues la cuota del 45 % es voluntaria, consecuencia de las presiones ya mencionadas.

A finales de año se adoptaba un nuevo reglamento para acelerar el despliegue de las energías renovables⁶². Modificaba el aprobado dos años antes, criticado por anteponer la seguridad energética de la UE y el interés económico a la protección medioambiental y que, al menos en parte, corregía la falta de “justificación suficiente para fomentar un despliegue de energías renovables descontrolado, desprovisto de garantía alguna que ofreciese seguridad ambiental en el presente, pero lo que es peor, en el futuro” (García García, 2024: 83). El nuevo reglamento sigue facilitando la obtención de autorización para desarrollar e instalar proyectos de energías renovables, pero ahora especifica que tales proyectos no podrán afectar de manera irreversible a los procesos ecológicos esenciales ni pondrán en peligro la coherencia global de la red Natura 2000.

Ya en 2024, siguiendo lo previsto en la Ley Europea del Clima, la Comisión presentó una propuesta para asegurar el logro de la neutralidad climática en 2050. Aun siendo una recomendación, se trata de cumplir con un nuevo objetivo temporal, consistente en la reducción de las emisiones de GEI en el 90 % para 2040, objetivo que la propia Comisión incluirá en la propuesta legislativa que se comprometió a presentar tras las elecciones al PE de junio de 2024, siguiendo lo establecido en la Legislación Europea sobre el Clima⁶³.

Precisamente, ante la presión de los movimientos populistas y de extrema derecha, y visto que éstos podían obtener importantes resultados en las elecciones al PE, se aceleró la tramitación de diversas normas que fueron adoptadas entre abril y mayo de 2024, si bien es cierto que en algunos casos se diluían en cierto modo las medidas previstas para desarrollar el PVE.

En primer lugar, la directiva para la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal⁶⁴, que establece un listado de conductas constitutivas de delito o infracción con el que ofrecer una protección adecuada de los diferentes recursos naturales (aire, agua, suelo y bio-

2015/652 del Consejo, DOUE L, 2023/2413, de 31 de octubre de 2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj>

62 Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre de 2023, *que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables*, DOUE L 335, de 10 de enero de 2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/223/oj>

63 Comisión Europea, comunicación de 6 de febrero de 2024, *Securing our future. Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just prosperous society*, COM (2024) 63 final.

64 Directiva 2024/1203, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, *relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE*. DOUE L de 30 de abril de 2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1203/oj>

diversidad) y que los Estados deben tener en cuenta para determinar su régimen de delitos e infracciones ambientales. En segundo lugar, la nueva directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios⁶⁵, que pretende actuar sobre los edificios y las infraestructuras públicos y privados de la UE al objeto de mejorar su eficiencia energética y ayudar así a descarbonizar uno de los cuatro sectores sobre los que se centra el logro de la neutralidad climática, junto a la energía, la alimentación y el transporte. En tercer lugar, el nuevo reglamento sobre la notificación de datos medioambientales provenientes de la industria⁶⁶, cuyo objeto es garantizar un mayor y mejor acceso a la información relativa a las principales presiones ejercidas sobre el medio ambiente por las instalaciones industriales, para lo que crea el Portal de Emisiones Industriales que sustituye al anterior Registro Europeo de Emisiones Contaminantes. Finalmente, el reglamento que establece la reforma de la PAC en lo que se refiere a las condiciones medioambientales⁶⁷, norma que refleja cierta cesión de las instituciones europeas ante las presiones de las organizaciones agrícolas que reclamaban menos burocracia, puesto que proporciona mayor flexibilidad para el ejercicio de las actividades agrícolas a la hora de considerar cumplida una norma en materia de buenas condiciones medioambientales.

Mención especial merece la conocida como Ley Europea de Materias Primas Fundamentales⁶⁸. El nuevo Reglamento pretende dar respuesta al agravamiento de las circunstancias geopolíticas en el sentido de que el avance de la transición energética en la UE ha llevado a que “la necesidad de combustibles fósiles ha sido sustituida por la dependencia de otras materias primas que son fundamentales para consolidarla”, y dado que la demanda de las mismas está aumentando en el mundo de manera exponencial, se “va a potenciar una importante tensión geopolítica respecto al acceso y control de estos recursos, una competencia que va a afectar de lleno a la UE debido a su incapacidad de autosuficiencia respecto de estas materias primas estratégicas” (Gutiérrez, 2024: 91). Por ello, con el fin de reducir significativamente la dependencia de la UE, la norma establece como objetivos para 2030: que la UE tenga la capacidad de extracción de los minerales necesarios para producir al menos el 10 % del consumo anual de materias primas estratégicas; que tenga la capacidad de procesamiento que permita producir al menos el 40 % del consumo anual de las mismas; y que tenga la capacidad de reciclado que permita producir al menos el 25 % del consumo anual de dicha materias.

65 Directiva 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, *relativa a la eficiencia energética de los edificios*. DOUE L de 8 de mayo de 2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj>

66 Reglamento (UE) 2024/1244 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, *sobre la notificación de datos medioambientales procedentes de instalaciones industriales, por el que se crea un Portal de Emisiones Industriales y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 166/2006*. DOUE L de 2 de mayo de 2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1244/oj>

67 Reglamento (UE) 2024/1468 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal, las modificaciones de los planes estratégicos de la PAC, la revisión de los planes estratégicos de la PAC y las exenciones de controles y sanciones*. DOUE L de 24 de mayo de 2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1468/oj>

68 Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, *por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) núm. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020*. DOUE L de 3 de mayo de 2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj>

Realizadas las elecciones del 9 de junio pero antes de la finalización de la legislatura, se adoptaron varias normas que, probablemente, tendrían complicada su aprobación en la actual legislatura, vista la nueva composición del PE a la que nos referiremos en breve. En primer lugar, en desarrollo del Plan Industrial Verde, el reglamento conocido como Ley sobre la industria de cero emisiones netas, cuyo objetivo consiste en aumentar la capacidad de la UE para fabricar tecnologías que apoyan la transición hacia una energía limpia y que en su funcionamiento liberan emisiones de GEI extremadamente bajas, nulas o negativas, pero que además favorecerán la independencia energética de la UE⁶⁹. El reglamento en cuestión establece como objetivo para 2030 que la UE desarrolle una capacidad de fabricación que cubra el 40 % de las necesidades europeas anuales de dichas tecnologías, así como que para 2040 la UE se capaz de alcanzar el 15 % de la producción mundial de las mismas. En segundo lugar, la directiva sobre la diligencia debida⁷⁰, que exige a las grandes empresas que eviten o reduzcan su impacto negativo sobre los derechos humanos (esclavitud, trabajo infantil, explotación laboral) y el medio ambiente (pérdida de biodiversidad, contaminación, destrucción del patrimonio natural), estableciendo sanciones para quienes no cumplan.

Finalmente, debe mencionarse la decisión en torno a la Ley de Restauración de la Naturaleza, a cuyo trámite nos hemos referido más arriba. La norma ya contaba con el acuerdo del Consejo antes de que en febrero el pleno del PE la aprobase en una ajustada votación en la que el Partido Popular Europeo, junto con los grupos de extrema derecha, volvió a votar en contra⁷¹. Sin embargo, varios países se habían echado atrás, de nuevo, por presión de sectores agrícolas —que entre febrero y abril habían realizado numerosas movilizaciones, llevando los tractores hasta las puertas del PE—, apoyados por movimientos populistas y euroescépticos. Lo cierto es que “existen dudas sobre quién está detrás de las protestas, si los dueños de la tierra, los líderes de las empresas agroganaderas, los jornaleros asalariados, los pequeños productores o los grandes terratenientes”, del mismo modo que “no está claro en qué se basa la indignación del sector” (Morente, 2024: 38).

En todo caso, en junio el Consejo aprobó la norma y así quedó adoptado el Reglamento de Restauración de la Naturaleza⁷², un elemento principal para el desarrollo del PVE, por cuanto

69 Reglamento (UE) 2024/1735 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, *por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724*, DOUE L de 28 de junio de 2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1735/oj>

70 Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, *sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859 (Texto pertinente a efectos del EEE)*, DOUE L de 5 de julio de 2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj>

71 La adopción final por parte del PE de la norma en cuestión contó con 329 votos a favor, 275 en contra y 24 abstenciones. “No deja de ser una paradoja que fuera el propio Partido Popular el que más indecisos tuviera entre sus filas, cuando la propia presidenta de la Comisión, que pertenece a la familia de los Populares Europeos, fue quien impulsó en el PVE la protección máxima de los espacios biodiversos europeos” (Morente, 2024: 36).

72 Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, *relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869*. DOUE L de 29 de julio de 2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1991/oj>

que la defensa de la biodiversidad es fundamental para avanzar en la lucha contra el cambio climático, tal y como ya se ha referido en varias ocasiones. A pesar de “su evidente complejidad”, la norma “es un paso adelante necesario en la política de conservación de la biodiversidad en la UE” (García Ureta, 2025: 54). A destacar el tipo de acto legislativo, pues el reglamento obliga a todos los Estados miembros a la restauración de los ecosistemas terrestres y marinos degradados, así como a designar sobre ellos zonas protegidas que se sumarán a la red Natura 2000. Para su cumplimiento, los países de la UE tendrán que adoptar y poner en marcha planes nacionales de restauración hasta 2050, que serán evaluados y revisados periódicamente por la Comisión. Visto el largo plazo previsto, un seguimiento adecuado resulta indispensable para garantizar que se cumplen los objetivos previstos, pues dado lo ambicioso de los mismos “corren el riesgo de sumarse a los planteados en décadas anteriores y lamentados por las instituciones de la UE cuando no se alcanzaron” (García Ureta, 2025: 55).

A pesar de lo positivo que resultó la aprobación final del reglamento para la Restauración de la Naturaleza, no hay que olvidar que si bien desde la adopción del PVE los progresos realizados “son ciertamente significativos, el camino hacia la neutralidad climática y la restauración de los ecosistemas sigue estando sembrado de escollos” (De Sadeleer, 2024: 75). La nueva composición del PE para la legislatura 2024-2029 es una muestra clara de ello, pudiendo afirmarse que “tras las últimas elecciones europeas, la defensa de la descarbonización como objetivo *per se* tiene menos fuerza” (Dennison et al., 2024: 111). Lo cierto es que tras las elecciones europeas de junio de 2024 los partidos y movimientos políticos euroescépticos de extrema derecha populista lograron una fuerza nunca antes vista en el PE, hasta el punto de que en la actual décima legislatura, iniciada el 16 de julio de 2024, agrupan cerca de doscientos diputados en tres grupos políticos diferentes y entre los no inscritos⁷³. Se trata de grupos formados por partidos que durante los últimos años han crecido significativamente en muchos Estados miembros y que incluso han llegado al poder en países como Hungría, Polonia o Italia, “que optan por modelos autoritarios y contrarios a los valores de la UE” y que pueden “poner en serio riesgo la estabilidad a nivel europeo e incluso la concepción de la democracia en Europa” (Macías, 2024: 174). Como se ve, “los partidos de derecha radical y/o eurófobos han pasado a tener un peso relativo muy importante en el PE”, hasta el punto de que “si son capaces de organizarse internamente y de superar los vetos mutuos, su capacidad de decisión puede verse muy aumentada” (Pérez Castaños, 2024: 150).

Esta situación ha complicado las negociaciones para el normal desarrollo del proceso legislativo y, más aún, para la elaboración y aprobación de normas que pretenden seguir llevando a la práctica los propósitos y objetivos del PVE, no en vano, dichos grupos son contrarios, no solo al desarrollo del proceso de integración europea en general, sino también específicamente a la lucha contra el cambio climático, lo que les lleva a rechazar la mayoría de propuestas a favor de las energías renovables y de una industria sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

73 85 diputados de Patriotas por Europa y 27 del Grupo Europa de las Naciones, ambos de extrema derecha y contrarios al proceso de integración europea, 79 diputados del Grupo Conservadores y Reformistas Europeos, de derecha y extrema derecha y euroescépticos, y otros 4 diputados en el grupo de los no inscritos (entre los no inscritos también hay 10 diputados de extrema izquierda contrarios a la UE). Parlamento Europeo, *Euro-diputados*, consultado el 15 de junio de 2025. <https://www.europarl.europa.eu/meps/es/search/table>

En comparación con la anterior legislatura, coincidente con la adopción y desarrollo del PVE, el año que llevamos de la presente refleja un menor ritmo de la actividad parlamentaria en lo que aprobación de actos legislativos se refiere, de modo que de una media anual de 99 actos adoptados conjuntamente entre el PE y el Consejo, entre julio de 2024 y junio de 2025 se han adoptado 66 actos por medio del procedimiento legislativo ordinario. Pero, es más, si entre julio y diciembre de 2024 se adoptaron 57 actos, la mayoría ya negociados y acordados previamente, de enero a junio de 2025 tan solo se han adoptado 9 actos⁷⁴.

Entre las normas adoptadas en torno a la sostenibilidad y la consecución de la neutralidad climática, se aprecia que las aprobadas en los primeros meses de la actual legislatura habían sido objeto de negociaciones y acuerdos previos, lo que facilitaba su adopción. Cabe mencionar la directiva sobre la calidad del aire⁷⁵, que pretende alcanzar un entorno sin sustancias tóxicas para 2050, de modo que la calidad del aire alcance unos niveles que no sean nocivos para la salud humana, los ecosistemas naturales y la biodiversidad. También el Reglamento sobre la comercialización de productos de construcción⁷⁶, con el objetivo específico de garantizar la libre circulación de productos seguros y sostenibles en el sector de la construcción, que contribuyan a la transición ecológica al reducir su impacto en el medio ambiente. Sin embargo, en lo que llevamos de 2025, el PE ha participado tan solo en la tramitación y adopción de una norma directamente relacionada con la sostenibilidad; llamativamente, para retrasar la obligación que las empresas deben atender a la hora de informar sobre sostenibilidad y diligencia debida⁷⁷. Por lo dicho, del actual PE “cabe esperar un menor compromiso político con la implementación de la agenda climática” (Sicilia, 2024: 87), de modo que “el objetivo de reducir a cero las emisiones netas para 2050 parece gravemente en entredicho” (Dennison et al., 2024: 114).

También la composición de la Comisión, presidida nuevamente por Ursula Von der Leyen, parece reflejar la misma situación, pues la derecha euroescéptica ha aumentado su presencia en la institución⁷⁸. Aunque la relevancia de la Vicepresidencia para la transición justa, a car-

74 Datos obtenidos de EUR-Lex, pasarela online al Derecho de la UE, consultado el 20 de junio de 2025. <https://eur-lex.europa.eu/>

75 Directiva (UE) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, *sobre la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa*, DOUE L de 20 de noviembre de 2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/2881/oj>

76 Reglamento (UE) 2024/3110 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, *por el que se establecen reglas armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga el Reglamento (UE) núm. 305/2011*, DOUE L de 18 de diciembre de 2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3110/oj>

77 Directiva (UE) 2025/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de abril de 2025, *por la que se modifican las Directivas (UE) 2022/2464 y (UE) 2024/1760 en lo que respecta a las fechas a partir de las cuales los Estados miembros deben aplicar determinados requisitos de presentación de información sobre sostenibilidad y de diligencia debida por parte de las empresas*, DOUE L de 16 de abril de 2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/794/oj>

78 La Comisión para el periodo 2024-2029 se compone de trece comisarios del Partido Popular Europeo, cinco del Grupo Socialista, tres de ALDE (liberales), uno del Grupo de Conservadores y cinco independientes, si bien entre estos últimos, cuatro pertenecen a partidos liberales y el quinto fue propuesto por el presidente húngaro Viktor Orbán. Visto que el comisario de nacionalidad italiana, del Grupo de Conservadores, pertenece al partido de la primera ministra Giorgia Meloni, se aprecia que en la actual Comisión hay dos representantes de la extrema derecha euroescéptica.

go de Teresa Ribera, es evidente y la presidenta Von der Leyen defendió que el PVE seguirá ocupando un espacio central al presentar las orientaciones políticas para el nuevo quinquenio, lo cierto es que se habla de la posibilidad de “un mandato reactivo, más pensado en evitar el desmantelamiento de lo logrado en 2019-2024 que en seguir avanzando” (Molina et al., 2024: 5). Además, el contexto geopolítico internacional sigue influyendo en la adopción de decisiones y la actual Comisión no es ajena a ello, como lo demuestra el hecho de que, a la par de la finalización de la redacción del presente escrito, ha hecho pública su intención de ayudar a acelerar las inversiones y la producción en materia de defensa⁷⁹. Para ello, propone una serie de medidas que faciliten dichas inversiones, reduciendo los plazos para la concesión de permisos y la burocracia y mejorando el acceso a la financiación, para lo que los proyectos relacionados con la defensa se considerarán de manera automática social y ambientalmente responsables. Aunque se han dejado al margen de estas supuestas inversiones sostenibles las armas específicamente prohibidas por las convenciones internacionales, no cabría situarla entre las mejores y más ambiciosas propuestas europeas para avanzar hacia la sostenibilidad.

VI. REFLEXIÓN FINAL

El Pacto Verde Europeo es la estrategia global de crecimiento y desarrollo de la UE que se encuentra actualmente en marcha. Se trata de un plan global que pretende convertir la sostenibilidad en fundamento del crecimiento y del desarrollo en todos los sectores y políticas de la UE, transformando los retos medioambientales y climáticos en oportunidades para el crecimiento del empleo y el impulso de la integración y la cohesión social. Sin embargo, las iniciativas adoptadas para desarrollar las acciones previstas por el propio PVE, se han encontrado desde el principio con una serie de circunstancias adversas que han dificultado la implementación del mismo.

El comienzo de su puesta en práctica coincidió con la crisis derivada de la pandemia del covid-19. Aun así, las primeras propuestas para su desarrollo fortalecieron el PVE, precisamente, como herramienta general para la superación de dicha crisis, hasta el punto de considerar que se iniciaba un cambio de sistema, de manera que la UE reforzaba la promoción del progreso económico y social en un contexto de transición hacia un modelo verde y circular. Siguiendo esa senda, los planes, programas y estrategias específicos aprobados en 2020 y 2021 establecieron las bases y los fundamentos de las acciones y actuaciones específicas que pusieron en marcha el PVE y definieron su desarrollo. Entre todos ellos pueden citarse, dada su relevancia, la ley del clima europea, la estrategia sobre biodiversidad, los fondos *Next Generation EU* y el paquete legislativo objetivo 55.

No obstante, el comienzo de la recuperación postpandemia se vio afectado por el agravamiento de la situación de inestabilidad en el este del continente, derivada de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. De este modo, la UE se vio obligada a redoblar los esfuerzos para impulsar el crecimiento en un complicado contexto geopolítico, que ha evidenciado la dependencia ex-

79 Comisión Europea, comunicado de prensa de 17 de junio de 2025, *La Comisión propone una simplificación para acelerar las inversiones en defensa de la UE*, IP/25/1518.

terna de la UE respecto de los combustibles fósiles. Ello ha llevado a la adopción de algunas decisiones en materia energética que han sembrado ciertas dudas y algunas contradicciones, tanto por apoyar fuentes de energía que no cabe considerar renovables, como por acelerar la implantación de renovables que puede acabar generando afectaciones a la biodiversidad que se pretende proteger y recuperar, e incluso por admitir, aunque sea temporalmente, el recurso al carbón o a suministradores no mucho más fiables que Rusia. En este sentido el plan RE-PowerEU estableció medidas para impulsar la transición energética con una fuerte apuesta por las renovables y la eficiencia energética, pero al mismo tiempo evidenció que la seguridad energética pasaba a ser la prioridad fundamental, lo que está llevando a la adopción de medidas que priman asegurar también el abastecimiento de las materias y las tecnologías que favorezcan la independencia energética, siendo el plan industrial verde un claro ejemplo de esta visión que parece prevalecer en estos momentos.

Es verdad que, llamativamente, tanto una de las primeras normas, como una de la últimas, adoptadas en la anterior legislatura —reglamento sobre legislación climática y reglamento para la restauración de la naturaleza— reflejan que la sostenibilidad en sentido amplio (medioambiental, económica, social) sigue siendo referente de la implementación del PVE, lo que también se ha apreciado de manera evidente en los numerosos actos legislativos sobre objetivos climáticos (reducción de emisiones, cuota de renovables, eficiencia energética), economía circular y biodiversidad. Sin embargo, también lo es que la citada visión centrada en una transición energética para lograr la independencia estratégica y la seguridad de suministro tiene ya máxima relevancia, tal y como lo demuestran la mayoría de las normas adoptadas, precisamente, en los últimos compases del anterior mandato del PE, como las relativas a la diligencia debida, la materias primas fundamentales o a la industria verde. Esta visión puede verse impulsada, además, ante la fuerza y relevancia adquirida por los partidos euroescépticos. Y ello, no tanto porque dichas fuerzas crean siquiera en dicha visión, sino porque centrar el debate en ese punto de vista aleja de la primera plana las preocupaciones y argumentos ambientales, climáticos y también sociales. Por ello, parece conveniente que la UE reflexione sobre una estrategia de crecimiento que confía en exceso en soluciones tecnológicas que, siendo necesarias, quizás no sean suficientes por sí solas para que el crecimiento sea realmente sostenible.

No olvidemos que el PVE nació como herramienta para llegar a la neutralidad climática en 2050. El camino hacia las cero emisiones es aún largo y la actual Comisión, surgida de los resultados de las elecciones europeas de junio 2024, debe concretar la propuesta legislativa para llevar a efecto su idea de reducir las emisiones de GEI en un 90 % con respecto a 1990 para 2040, siendo además consciente que el actual PE, junto con el Consejo, tendrá que adoptar las medidas e impulsar las inversiones necesarias para alcanzar dicho objetivo. Si se quiere llegar a buen puerto, estas actuaciones deberán ser compatibles con el giro mencionado en las prioridades de la UE hacia la defensa, la seguridad económica y la autonomía estratégica, todo ello sin dejar de prestar atención a los efectos desiguales que la transición climática y energética puede tener sobre diferentes regiones, sectores económicos, empresas y particulares, para reducir en la medida de lo posible los efectos adversos que puedan producirse. El objetivo general del PVE puede y debe mantenerse, aunque indudablemente el camino para su consecución ya no es tan recto.

El PVE ha evidenciado que el crecimiento sostenible es un elemento clave y fundamental en la determinación de los planteamientos para adoptar las medidas que conducen al desarrollo económico equilibrado de Europa. La finalidad fundamental y los objetivos específicos del PVE constituyen una apuesta de la UE por la sostenibilidad económica, social y medioambiental sin vuelta atrás, que además caracteriza y define ya al conjunto del proceso de integración europea. En el actual complejo contexto geopolítico, y en contra de las voces que proponen cierta ralentización, resulta aún más necesario que la UE siga promoviendo la sostenibilidad como eje de su crecimiento, y que lo haga sin dejar de mostrar una mayor ambición. Habrá que ver si en la presente legislatura, con duración hasta junio de 2029, las instituciones europeas mantienen la ambición que se aprecia en normas como las referidas a los objetivos climáticos, a la economía circular o sobre la biodiversidad y restauración de la naturaleza; si, por el contrario, se impulsa todavía más la visión que prioriza la seguridad energética y estratégica; o incluso si, teniendo en cuenta la actual composición del PE, se acaba dando algún paso atrás.

BIBLIOGRAFÍA

- Abdullah, H. (2021). El Pacto Verde Europeo: integrando la acción climática en la política interior y exterior de la UE. *Anuario Internacional CIDOB 2021*, pp. 86-87. <https://www.cidob.org/publicaciones/anuario-internacional-cidob-2021-0>
- Alonso, D., Kataryniuk, I., Moreno, C. y Pérez, J. J. (2022). El programa *Next Generation EU*: características y claves para su éxito”, *ICE — Revista de Economía*, 924, pp. 77-97. <http://doi.org/10.32796/ice.2022.924.7356>
- Bilbao Ubillos, J. (2021). El Plan de recuperación para Europa: un hito, una oportunidad para avanzar en la transformación económica y algunos riesgos. En Eurobasque — Consejo vasco del Movimiento Europeo (ed.), *El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi. Aportaciones a la Conferencia* (pp. 23-28). <https://eurobasque.eus/publicaciones/libros/>
- Costa-Campi, M. T. y Jové-Llopis, E. (2023). Marco general de la política energética europea y sus avances hacia la neutralidad climática. *ICE — Revista de Economía*, 932, pp. 35-49. <https://doi.org/10.32796/ice.2023.932.7656>
- Chiodi, F. M. (2020). Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte. *Revista Cultura Económica*, 38(100), pp. 95-120. <https://revistas.uca.edu.ar/index.php/CECON/article/view/3330>
- Chiti, E. (2022). Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process. *Common Market Law Review*, 59(1), pp. 19-48. <https://doi.org/10.54648/cola2022003>
- Curry, A. (2022, 9 de mayo). Cómo la guerra de Ucrania está acelerando la transición energética renovable en Alemania. *National Geographic*. <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/2022/05/como-la-guerra-de-ucrania-esta-acelerando-la-transicion-energetica-renovable-en-alemania>

- De Sadeleer, N. (2023). El nuevo pacto por la naturaleza de la UE. De la ambición a la realidad. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 136, pp. 101-117. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00291>
- De Sadeleer, N. (2024). Balance moderado del Pacto Verde Europeo: ¿Vaso medio vacío o medio lleno? *Actualidad Jurídica Ambiental*, 146, pp. 51-76. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00371>
- Dennison, S., Engström, M. y Hobbs, C. (2024). Vientos de cambio: la próxima agenda verde”, *Política Exterior*, 38(220), pp. 100-115. <https://www.politicaexterior.com/articulo/vientos-de-cambio-la-proxima-agenda-verde/>
- Dormido, L., Garrido, I., L’Hotellerie-Fallois, P. y Santillán, J. (2022). El cambio climático y la sostenibilidad del crecimiento: iniciativas internacionales y políticas europeas. *Documentos Ocasionales*, 2213. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/22/Fich/do2213.pdf>
- Durá-Alemañ, C. J., Moleón, M., Pérez-García, J. M., Serrano, D. y Sánchez-Zapata, J. A. (2023). Climate change and energy crisis drive an unprecedented EU environmental law regression. *Conservation Letters*, 16(3), 2023 p. 2. <https://doi.org/10.1111/conl.12958>
- European Think Tanks Group (2022). *The European Green Deal and the war in Ukraine. Addressing crises in the short and long term*. Bruselas: ETTG. <https://ettg.eu/publications/the-european-green-deal-and-the-war-in-ukraine-addressing-crises-in-the-short-and-long-term/>
- Escribano Francés, G., Lázaro Touza, L. y Urbasos Arbeloa, I. (2023). Energía y clima en 2023: desacoplarse de Rusia conciliando seguridad energética y ambición climática. *ARI — Análisis del Real Instituto Elcano*, 1/2023. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/energia-y-clima-en-2023-desacoplarse-de-rusia-conciliando-seguridad-energetica-y-ambicion-climatica/>
- Faus Onbargi, A. y Iacobuta, G. I. (2022). El Pacto Verde Europeo sigue siendo la respuesta. *Política Exterior*, 36(209), pp. 144-153. <https://www.politicaexterior.com/articulo/el-pacto-verde-europeo-sigue-siendo-la-respuesta/>
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020a). El ambicioso Pacto Verde Europeo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 101, pp. 78-109. https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/05/2020_05_Recopilatorio_101_AJA_Mayo.pdf
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020b). Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión. *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, pp. 41-86. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-O-2020-10004300088
- Fernández Gómez, J. (2021). The European Green Deal and the energy transition: challenges and opportunities for industrial companies. *Boletín de Estudios Económicos*, LXX-VI(232), pp. 191-211. <https://doi.org/10.18543/bee.2334>

- García-Arenas, J. y Sánchez Soliva, R. (2022). REPowerEU o cómo acelerar la transición energética para sobrevivir en el nuevo contexto geopolítico. *Informe Mensual* 10, 471, pp. 27-29. <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/sector-publico/repowereu-o-como-acelerar-transicion-energetica-sobrevivir-nuevo>
- García García, S. (2023). Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 131, pp. 68-70. https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2023/02/2023_02-Recopilatorio-131-mes-AJA.pdf
- García García, S. (2024). Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo de 22 de diciembre de 2023 que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 142, pp. 83-84. https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2024/03/2024_02-Recopilatorio-142-febrero-AJA.pdf
- García Ureta, A. (2025). Comentarios sobre algunos aspectos del reglamento de la Unión Europea relativo a la restauración de la naturaleza. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 155, pp. 9-59. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00408>
- Gutiérrez Roa, T. (2024). Las materias primas fundamentales y la transición climática europea: un desafío crucial para la seguridad energética de la UE. En Gutiérrez Roa, T. (ed.), *Europa en Transformación. Análisis de los desafíos internos y geopolíticos de cara al inicio del nuevo ciclo político europeo*, CEDEU, pp. 79-103. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=988198>
- Karageorgou, V. (2023). The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal. *Common Market Law Review*, 8(1), pp. 159-189. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/645>
- Lasheras Merino, M. A. (2021). Geopolítica del Pacto Verde: ordago de la UE. *Energía y Geoestrategia* 2021, pp. 111-190. <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/energia-y-geoestrategia-2021>
- Lázaro Touza, L. (2021). El Plan de recuperación de Europa: un acto de naturaleza federal. Transición ecológica. En Eurobasque — Consejo vasco del Movimiento Europeo (ed.), *El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi. Aportaciones a la Conferencia* (pp. 29-38). <https://eurobasque.eus/publicaciones/libros/>
- Lázaro Touza, L. y Escribano Francés, G. (2022). Componente climático en los planes de recuperación y resiliencia de los cinco grandes (emisores): necesario y mejorable”, *Real Instituto Elcano — Blog*. <https://www.realinstitutoelcano.org/componente-climatico-en-los-planes-de-recuperacion-y-resiliencia-de-los-cinco-grandes-emisores/>
- Lázaro Touza, L., Escribano Francés, G. y Crespi de Valldaura, V. (2020). Transición energética y gobernanza climática en tiempos de pandemia. *ICE Revista de Economía*, 916, pp. 165-183. <https://doi.org/10.32796/ice.2020.916.7101>

- L'Hotellerie-Fallois, P., Manrique, M. y Bianco, D. (2024). Las políticas de la Unión Europea para la transición verde, 2019-2024. *Banco de España — Documentos Ocasionales*, 2424. <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/analisis-economico-investigacion/documentos-ocasionales/las-politicas-de-la-ue-para-la-transicion-verde--2019-2024.html>
- Macías Urbano, B. (2024). Desafíos y oportunidades para la democracia en la Unión Europea: Explorando estrategias para contrarrestar el autoritarismo en el siglo XXI. En Eurobasque — Consejo vasco del Movimiento Europeo (editor), *La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación* (pp. 171-243), Europa Bilduma — Monografías Landaburu Universitas, EHU Press. <https://doi.org/10.1387/9788490828854>
- Mañé-Estrada, A. (2023). El plan REPowerEU bajo el prisma de los fundamentos de la política energética europea. *ICE — Revista de Economía*, 930, pp. 157-171. <https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7572>
- Martín Pascual, E. (2020). El Pacto Verde Europeo: ¿Posible salida verde de la crisis de la Covid-19? *Revista General de Derecho Europeo*, 51, pp. 305-330. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?numero=51&id=13
- Martínez Dalmau, R. (2022). El giro ecocéntrico en Naciones Unidas y en la Unión Europea: la Agenda 2030 y el Pacto Verde Europeo. En Martínez Dalmau, R. (director), *La lucha contra el cambio climático y el reconocimiento de los derechos de la naturaleza: sinergias de la cooperación mediterránea* (pp. 133-151). Pireo Editorial. <https://rua.ua.es/server/api/core/bitstreams/aadc8afb-b0d9-4191-b1e2-a6f0870cc9e3/content>
- Molina, I., Simón, L. y García, R. (2024). La relevancia de la Vicepresidencia de Transición Limpia, Justa y Competitiva en la nueva Comisión Europea”, *ARI — Análisis del Real Instituto Elcano*, 125/2024. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-relevancia-de-la-vicepresidencia-de-transicion-limpia-justa-y-competitiva-en-la-nueva-comision-europea/>
- Morente Alcale, P. (2024). Derecho ambiental de la UE. Jóvenes, agricultores y auge del euroescepticismo en las elecciones al Parlamento Europeo de 2024. En Gutiérrez Roa, T. (ed.), *Europa en Transformación. Análisis de los desafíos internos y geopolíticos de cara al inicio del nuevo ciclo político europeo*, CEDEU, pp. 31-41. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=988198>
- Narbona Ruiz, C. (2022). Emergencia energética vs emergencia climática. *Política Exterior*, 36(210), pp. 14-19. <https://www.politicaexterior.com/articulo/emergencia-energetica-vs-emergencia-climatica/>
- Olaizola, J. (2024). Entre la esperanza verde y la realidad: un viaje crítico a través del European Green Deal. En Costamagna, P. y Larrea, M. (editores), *El Desarrollo Territorial ante la Emergencia Climática. Desafíos conceptuales y metodológicos* (pp. 199-207). Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad y Fundación Deusto. <https://doi.org/10.18543/UHFH1469>
- Olesti Rayo, A. (2022). El programa Next Generation EU y el presupuesto de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, pp. 727-745. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.73.01>

- Otero-Iglesias, M. y Steinberg, F. (2022). La guerra de Ucrania en el tablero económico. *Comentario Elcano*, 7. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/03/comentario-otero-steinberg-la-guerra-de-ucrania-en-el-tablero-economico.pdf>
- Pérez Castaños, S. (2024). Las elecciones europeas de 2024. Nueva correlación de fuerzas en un parlamento escorado a la derecha. *Revista Más Poder Local*, 58, pp. 145-154. <https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.263>
- Pérez de las Heras, B. (2020). La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París. *Revista Española de Derecho Internacional*, 72(2), pp. 117-141. <http://dx.doi.org/10.17103/redi.72.2.2020.1a.04>
- Pérez de las Heras, B. (2024). La Unión Europea y el nuevo paradigma energético en la transición hacia la neutralidad climática. *Ius et Scientia — Revista electrónica de Derecho y Ciencia, Extra-I*, pp. 10-31. <https://dx.doi.org/10.12795/IESTSCIENTIA.2024.mon.01>
- Quirico, O. (2023). The European Green Deal: A Gateway to Strategic Energy Autonomy? *Cuadernos Europeos de Deusto*, 68, pp. 68-87. <https://doi.org/10.18543/ced.2698>
- Rivera Albarracín, L. (2022). Necesidad de una transición energética justa con las personas y la naturaleza: una mirada a la transición energética europea. *Fundación Carolina — Documentos de Trabajo*, núm. especial. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTFO04>
- Salazar Navarro, C. (2024). La taxonomía verde de la Unión Europea en el contexto de crisis energética. *Crónica Tributaria*, 191, pp. 139-164. <https://dx.doi.org/10.47092/CT.24.2.5>
- Sanahuja, J. A. (2020). El Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global. En Mesa, M. (coordinador), *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta* (pp. 69-95). CEIPAZ. <https://ceipaz.org/anuario/anuario-2021/>
- Sanahuja, J. A. (2022). El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica. *Fundación Carolina — Documentos de Trabajo*, 63. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT63>
- Sicilia Salvadores, M. (2024). Hacia una nueva política industrial verde. *Política Exterior*, 38(220), pp. 84-99. <https://www.politicaexterior.com/articulo/hacia-una-nueva-politica-industrial-verde/>
- Tagliapietra, S., Trasi, C y Veugelers, R. (2023). Europe's Green Industrial Policy. *ICE — Revista de Economía*, 932, pp. 51-62. <https://doi.org/10.32796/ice.2023.932.7657>
- Tristán, R. M. (2022). Medio siglo a vueltas con el clima. *Política Exterior*, 36(210), pp. 142-150. <https://www.politicaexterior.com/articulo/medio-siglo-a-vueltas-con-el-clima/>
- Tubiana, L. (2022). El despegue verde europeo: visión y acción. *Política Exterior*, 36(205), pp. 50-58. <https://www.politicaexterior.com/articulo/el-despegue-verde-europeo-vision-y-accion/>
- Valentino, S., Di Stasi, L. y Jackson, J. (2023, 7 de noviembre). Cómo la rebaja de la norma Euro 7 del automóvil puede costar 100.000 millones en daños a la salud y el medio

ambiente. Eldiario.es https://www.eldiario.es/economia/rebaja-norma-euro-7-automovil-costar-100-000-millones-danos-salud-medioambiente_1_10660257.html

Van Zeben, J. (2022). The European Green Deal: The future of a polycentric Europe? *European Law Journal*, 26, pp. 300-318. <https://doi.org/10.1111/eulj.12414>

Villavicencio Calzadilla, P. (2020). La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes. *Revista catalana de Dret Ambiental*, 11(2), pp. 1-27. <https://doi.org/10.17345/rcda2807>