

Jorge Rodríguez López

Ingeniero Técnico Forestal y Licenciado en Ciencias Ambientales

European Green Deal

LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE EL PACTO VERDE EUROPEO DE DICIEMBRE DE 2019

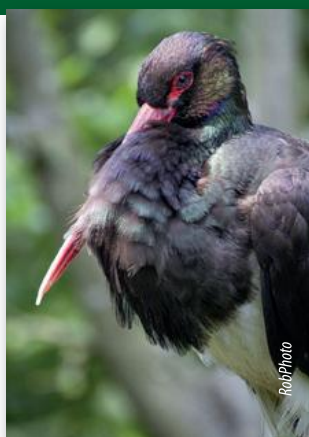
Las comunicaciones de la Comisión Europea son documentos estratégicos que no tienen valor normativo, es decir, no son aplicables como legislación. Inspiran la actuación de la Comisión, de manera que todas sus acciones, como pueden ser las orientaciones a los Estados, o su participación en los procesos legislativos, vayan dirigidas a conseguir los objetivos de la estrategia en cuestión. Igualmente informan a los Estados a la hora de decidir sus políticas nacionales, si bien estos continúan siendo autónomos en las mismas. Pero quizás el mecanismo más eficaz para la puesta en práctica de las estrategias, aparte del legislativo, es el condicionamiento de las políticas financiadas por fondos de la Unión Europea (UE). Esto significa que la Comisión influye en los Estados por los distintos medios a su alcance, para tratar de que el empleo de los fondos europeos sea coherente con los criterios de la propia Comisión.

El origen de la comunicación sobre el Pacto Verde se encuentra en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) lanzados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2016. La UE es un claro aliado de la ONU en esta materia, apoyándola en su labor de tratar de que los distintos Estados, europeos o no, apliquen la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, de la cual forman parte los 17 ODS. Si bien el compromiso de la UE con los ODS ya estaba en todas sus

políticas, el inicio del mandato de una nueva Comisión en diciembre de 2019 ha supuesto un impulso más decidido. La presidenta Von der Leyen, en la presentación de las orientaciones políticas para su mandato 2019-2024, anunció como primer punto el *European Green Deal*, con el cual la UE se propone ser ir más allá de los objetivos para 2030 de la ONU.

La irrupción de la pandemia ocasionada por el COVID-19 ha introducido un nuevo factor en la aplicación del Pacto Verde. Para hacer frente a la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria, la Comisión ha creado el instrumento económico de recuperación *EU Next Generation*. Este supone un montante adicional para los distintos fondos ya existentes, con la particularidad de ir vinculado fundamentalmente a dos objetivos: la transición digital y la transformación ecológica, es decir al Pacto Verde. Esto permite esperar en los próximos años un impulso en la aplicación práctica de esta estrategia, ya que de manera extraordinaria se ha vinculado a un presupuesto, a través de las diversas políticas europeas beneficiadas por el instrumento de recuperación.

La Comunicación sobre el Pacto Verde europeo de la Comisión, va dirigida al resto de órganos de la UE¹, por lo que pretende orientar la acción política y legislativa de estos para transformar la economía de la UE con miras a un futuro sostenible. No es estrictamente una estrategia ambiental, sino especialmente económica, ya que aspira



Marco Financiero Plurianual

Es el presupuesto de la UE para ciclos de siete años (actual 2014-20). Se estructura en rúbricas, cuyo tamaño responde a las prioridades políticas de la UE. Las principales son agricultura (más de un tercio), cohesión (alrededor de otro tercio) y competitividad (menos de un 15%). Las rúbricas se desarrollan en los distintos fondos y programas.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE)

Dentro de la política de cohesión (excepto FEADER), que persigue reducir diferencias económicas, sociales y territoriales. En régimen de cofinanciación con Estados miembros. Gestionados por administraciones nacionales y regionales.

- **FEDE:** Cerca de la mitad de los fondos de la política de cohesión. Desarrollo de las regiones apoyando digitalización, I+D, PYME, infraestructuras...
- **FSE:** Formación y empleo, lucha contra desigualdades sociales.
- **FEADER:** Desarrollo rural, incluido el sector forestal (parte de la PAC).
- **FEMP:** Apoyo a transición hacia pesca sostenible y calidad de vida en comunidades costeras.
- **Fondo de Cohesión:** Convergencia económica de las regiones menos desarrolladas (No aplicable a España).

Política Agrícola Común (PAC)

Busca asegurar la seguridad alimentaria, viabilidad y competitividad de la producción, el desarrollo de comunidades rurales y conservar el medio ambiente.

- **FEAGA:** Apoyo a los ingresos de los agricultores y medidas de mercado. Aproximadamente tres cuartas partes de la PAC.
- **FEADER:** Este fondo EIE se considera parte de la PAC. Desarrollo rural, incluido el sector forestal.

Otros fondos

La UE posee numerosos fondos de menor cuantía que los anteriores con múltiples finalidades. Las administraciones nacionales apoyan en su gestión, pero la financiación es europea.

Algunos son:

- **Programa Erasmus+:** Educación y juventud.
- **LIFE+:** Medio ambiente y clima.
- **Programa MEDIA:** Producción audiovisual.
- **Fondo europeo para los refugiados.**

EU Next Generation

Para impulsar la economía afectada por la pandemia, reforzará de manera extraordinaria los fondos existentes que cubran objetivos de digitalización y el Green Deal.

Fondos de financiación e la Unión Europea

a convertir la economía de la UE en eficiente en el uso de los recursos a la vez que competitiva, en la que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y en la que el crecimiento económico no implique un crecimiento del uso de recursos. Una ambiciosa transformación del modelo económico, que sin duda tendrá consecuencias en distintos aspectos de la vida de los ciudadanos. Uno especialmente clave es el empleo, por lo que la estrategia pretende dar prioridad a la dimensión humana de modo que la transición sea justa e integradora. La mayor parte del texto de la Comunicación es una hoja de ruta de políticas y medidas necesarias que se deberá ir actualizando acorde a la situación de cada momento. Los posibles instrumentos a emplear para sacar adelante la estrategia son variados, desde la elaboración de normativa o modificación de la existente, apoyo a las inversiones, reformas nacionales que lleven a cabo los Estados, diálogo con los interlocutores sociales o la cooperación internacional. En los próximos años veremos hasta qué punto la Comisión será capaz de impulsar legislación y políticas para que el Pacto Verde se llegue a aplicar de manera efectiva.

POLÍTICAS PARA LA TRANSFORMAR LA UE EN UNA ECONOMÍA SOSTENIBLE

Si bien todas las políticas y actuaciones de la UE deberán contribuir a la consecución de los objetivos del Pacto Verde, la estrategia hace una reflexión sobre determinadas políticas clave que tendrán un protagonismo especial.

Mayor ambición climática.

Para conseguir el objetivo de neutralidad climática en 2050, la Comisión ha elaborado la llamada primera "Ley del Clima" europea, que es una propuesta de Reglamento (y por tanto, de aplicación di-

recta en los Estados miembros), presentada en marzo de 2020, y que actualmente se encuentra en tramitación. También está previsto en el verano de 2020 presentar un plan para alcanzar el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en 2030 del 50 % como mínimo con respecto a los niveles de 1990. Entre las herramientas para alcanzar estos objetivos se encuentra la política fiscal, con una tarificación del carbono en todos los sectores económicos, así como una nueva Directiva sobre la fiscalidad de la energía, de modo que se promuevan cambios en el comportamiento de consumidores y empresas. Igualmente se elaborará una nueva estrategia de adaptación al cambio climático, que promoverá soluciones basadas en la naturaleza.

Energía.

La descarbonización del sistema energético es esencial para conseguir los objetivos climáticos antes expuestos. Se persigue la eficiencia energética y desarrollar un sector eléctrico con una gran base en las fuentes renovables. Los planes nacionales de los Estados serán los instrumentos para conseguir estos objetivos, persiguiendo además el beneficio de los consumidores.

Industria.

Conseguir una economía climáticamente neutra y circular exige la transformación de la industria. Se estiman necesarios veinticinco años para transformar el sector industrial. Especialmente compleja serán las industrias del acero, productos químicos y cemento, tanto por su importancia para la economía, como por su alto consumo de energía. Se pretende deshacer el flujo lineal que domina la industria caracterizado por la extracción, transformación y eliminación en residuos o emisiones; para pasar a un esquema más circular, en el

que crezca la importancia de materiales procedentes del reciclado. Se estima que esto es una oportunidad de empleo, al crearse nuevos nichos laborales. Para 2020 está prevista una estrategia industrial de la UE, junto con nuevo plan de economía circular. Se centrará en sectores que hacen uso intensivo de recursos, como textil, construcción, electrónica o plásticos. La economía circular debe fomentar la puesta en el mercado de productos reutilizables, duraderos y reparables, poniendo límite a la obsolescencia programada, especialmente en el sector de la electrónica. La reducción de residuos, la diversificación del suministro de materias primas hacia fuentes sostenibles o menos impactantes, potenciar y hacer sostenible el sector de las baterías (de especial importancia por la expansión de los vehículos eléctricos), e impulsar las tecnologías digitales para potenciar los efectos de las políticas ambientales, son otros de los retos que el Pacto Verde plantea a la industria europea.

Edificación.

Los edificios suponen el 40 % de la energía consumida en la UE. Se pretende que la tasa de renovación de edificios se duplique (actualmente se encuentra entre el 0,4 % y el 1,2 %, dependiendo del Estado) para alcanzar objetivos de eficiencia energética, por lo que se debe emprender una campaña de renovación de edificios que reduzca el consumo energético. También se espera beneficiar a los ciudadanos atenuando la pobreza energética, ya que del orden de 50 millones de europeos tienen dificultades para calentar sus hogares.

Movilidad.

El transporte significa una cuarta parte de las emisiones de GEI de la UE, y continúa creciendo. Para lograr los objetivos de neutralidad climática es necesario haber reducido el 90 % de estas emisiones en 2050. Las acciones a emprender son varias, empezando por reducir todo tipo de transporte. Se elaborará una estrategia de movilidad que impulse el transporte multimodal, el ferrocarril, las vías navegables interiores y el transporte marítimo de corta distancia, así como reducciones significativas del transporte aéreo. El precio del transporte debe reflejar su impacto en el medio ambiente y la salud, por lo que se propone la desaparición de subvenciones a combustibles fósiles e impulsar los combustibles alternativos para el transporte. Es necesario el incremento de puntos públicos de recarga o repostaje para vehículos de emisión cero o baja emisión. El transporte debe ser menos contaminante, sobre todo en las ciudades. Para ello se debe combinar la mejora del transporte público con la revisión de la normativa de emisiones de vehículos.

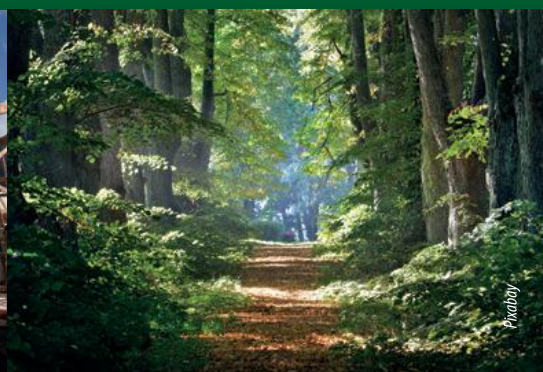
Agricultura y alimentación.

En mayo ha sido presentada la estrategia *Farm To Fork*, traducida

Para las políticas agrícola y pesquera comunes en el período 2021-2027 la Comisión propone que al menos el 40 % del presupuesto global de la PAC, y al menos el 30 % del Fondo Marítimo y de Pesca (FEMP), contribuyan a la acción por el clima. En el caso de la PAC se propone además que FEADER destine al menos el 30 % de sus fondos a acciones que persigan objetivos climáticos, de biodiversidad y de conservación del agua, aire y suelo.

al castellano como “De la Granja a la Mesa”, una de las estrategias que deben desarrollar la comunicación sobre el Pacto Verde. El sistema alimentario, aparte de su dimensión económica y de su importancia como un elemento básico para la sociedad, tiene considerables efectos sobre el medio ambiente y la gestión del territorio, al fundamentarse en actividades como la agricultura, la ganadería y la pesca. Las políticas agraria y pesquera, se encuentran dentro de las competencias compartidas entre la UE y los Estados, a lo que hay que añadir la importante financiación europea de ambas, por lo que son dos de los campos en los que hay una mayor capacidad de acción de la Comisión.

Si bien existen numerosas técnicas y ejemplos de producción sostenible, y deberían hacerse múltiples matizaciones a escala regional y local, el actual sistema de producción de alimentos en su conjunto, contamina el aire, el agua y el suelo, además de contribuir a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático. Por otra parte, el elevado desperdicio alimentario y los problemas de salud que genera una alimentación de baja calidad, son otras de las preocupaciones que manifiesta la Comisión. La estrategia De la Granja a la Mesa contribuirá a los esfuerzos para combatir el cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad. Para las políticas agrícola y pesquera comunes en el período 2021-2027 la Comisión propone que al menos el 40 % del presupuesto global de la PAC, y al menos el 30 % del Fondo Marítimo y de Pesca (FEMP), contribuyan a la acción por el clima. En el caso de la PAC se propone además que FEADER destine al menos el 30 % de sus fondos a acciones que persigan objetivos climáticos, de biodiversidad y de conservación del agua, aire y suelo.



La Estrategia de Biodiversidad establece como objetivo aumentar la cantidad de bosques y reforzar su salud y resiliencia, incluyéndose dentro de este la propuesta de una estrategia forestal específica de la UE prevista para 2021.

Uno de sus objetivos concretos es plantar en el territorio de la UE 3.000 millones de árboles, como muestra de la importancia que se da a los bosques como sumideros de CO₂

Las pasadas turbulencias políticas derivadas del Brexit y el actual contexto de incertidumbre derivado de la pandemia, han retrasado la elaboración de los presupuestos plurianuales de la Unión (el llamado Marco Financiero Plurianual), lo que nos lleva a que con casi total seguridad la PAC no iniciará su nuevo período en 2021 como estaba previsto, retrasándose todavía uno o dos años más. En este plazo, la Comisión trabajará con los Estados para que sus planes estratégicos de la PAC reflejen plenamente el Pacto Verde y la estrategia De la Granja a la Mesa. Estos planes nacionales, que necesitan la aprobación preceptiva de la Comisión, suponen una importante fuente de financiación de los sectores agrícola y ganadero, así como el forestal, al incluir las medidas forestales cofinanciadas por FEADER. Por ello, como se ha dicho anteriormente, son una potente herramienta para alcanzar los objetivos propuestos. Se pretende potenciar prácticas agrícolas sostenibles, como la agricultura ecológica, la agroecología, la agrosilvicultura y normas más estrictas en bienestar animal. La agricultura deberá colaborar en incrementar el almacenamiento de carbono en el suelo, mejorar la gestión de fertilizantes que producen contaminación del agua y reducir las emisiones de GEI. Para ello, entre otras cosas se persigue reducir notablemente el uso de plaguicidas químicos, abonos y antibióticos. También a través de la estrategia De la Granja a la Mesa, se impulsará la economía circular, reduciendo el impacto que las distintas fases (transformación, envasado, transporte, etc.) de la industria alimentaria tienen. Igualmente se promoverán los alimentos sostenibles, saludables y se tratará de reducir el despilfarro de alimentos.

Biodiversidad.

A pesar de admitir la importancia de los servicios esenciales que prestan los ecosistemas, Europa reconoce que no está alcanzando algunos de sus objetivos para 2020 en materia de biodiversidad. La UE pretende impulsar el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) de la ONU, que tiene previsto reunir su conferencia de las partes este año. En mayo de 2020 la Comisión ha presentado una nueva Estrategia de Biodiversidad, como desarrollo del Pacto Verde, y que se detallará en una acción concreta en 2021 tras los resultados de la conferencia del CDB. La Estrategia incluye objetivos concretos, algunos de ellos cuantificados, como detener la pérdida de polinizadores, reducir el uso de plaguicidas, incrementar la superficie cubierta por espacios protegidos o incrementar los kilómetros de ríos con caudal libre, entre otros. Uno de estos objetivos es plantar en el territorio de la UE 3.000 millones de árboles. A nivel más general, se establece como objetivo aumentar la cantidad de bosques y reforzar su salud y resiliencia, incluyéndose dentro de este la propuesta de una estrategia forestal específica de la UE prevista para 2021 y la meta de plantación antes mencionada. En principio tanto el Pacto Verde, como la Estrategia de Biodiversidad, se centran en la importancia de los bosques como sumideros de CO₂, y de ahí el interés por incrementarlos. El objetivo de forestación expresado en número de árboles (los 3.000 millones van alcanzando cierta notoriedad en los medios de comunicación), resulta bastante modesto si lo extrapolamos al total de la superficie de la UE y el horizonte de siete a diez años para llevarse a cabo. Será diferente si esta iniciativa se dedica a plantaciones urbanas y periurbanas más que a verdaderas forestaciones, como también puede interpretarse del texto. Sería deseable que la futura estrategia forestal desarrollase aspectos como la contribución del sector forestal a la bioeconomía y el apoyo de la PAC al mismo, puntos sucintamente enunciados en el Pacto Verde y que no deberían quedar relegados si verdaderamente se pretende una transformación del modelo económico. Algunos objetivos enunciados de forma general, como reducir la incidencia y extensión de los incendios (siempre con la vista fija en proteger los sumideros de CO₂), sólo serán alcanzables con un cambio en la relación entre la sociedad y el sistema económico que la soporta con los montes, a través de un incremento del uso de productos forestales que conduzca a paisajes menos vulnerables al fuego. Aunque se pretende que todas las políticas europeas contribuyan a preservar y recuperar el capital natural, las estrategias De la Granja a la Mesa y de Biodiversidad, deberían ser dos de los puntales de este objetivo.

Contaminación y sustancias tóxicas.

Reducir la contaminación del aire, el agua, el suelo y de los productos de consumo, es uno de los grandes desafíos futuros. Deberán revisarse todas las políticas y regulaciones para conseguir unos ob-



jetivos que implican varios ámbitos diferentes e interrelacionados, como agricultura, aguas, residuos e industria, entre otros. Se prevé para 2021 un plan de acción "contaminación cero" para el aire, el agua y el suelo.

PUESTA EN PRÁCTICA

Para llevar a cabo los objetivos del Pacto Verde Europeo, se requiere una inversión considerable. La Comisión ha calculado que realizar los objetivos actuales en materia de clima y energía para 2030 requerirá 260.000 millones de euros de inversión anual adicional, lo que supone aproximadamente el 1,5 % del PIB de 2018. Es evidente que este flujo de inversión deberá mantenerse durante un tiempo, aunque la estrategia no define ningún plazo. Igualmente parece obvio que, tal cantidad de recursos necesarios, implica movilizar tanto al sector público como al privado. Por ello, la Comisión presentará un plan de inversiones que capte la financiación necesaria. Se propone que el presupuesto de la UE destine un 25 % de todos sus programas a objetivos climáticos y se estudian nuevas fuentes de ingresos para este fin, como podrían ser tasas sobre los envases de plástico no reciclados o ingresos procedentes del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE. A todo esto, hay que añadir la irrupción del instrumento para la recuperación *EU Next Generation*, mencionado anteriormente y no previsto en la comunicación de la Comisión. Se trata de 750.000 millones de euros dirigidos a reforzar el presupuesto 2021-27 e impulsar la recuperación económica tras la crisis derivada de la pandemia. Pero no se trata únicamente de apoyar la recuperación, sino de invertir en el futuro de la UE a través del Pacto Verde y la apuesta por la digitalización. Son por tanto, fondos adicionales que financiarán políticas que específicamente contribuyan a estos dos objetivos.

Igualmente se solicita a los presupuestos de los Estados miembros que reorienten la inversión pública y la fiscalidad hacia prioridades ambientales, en la llamada "presupuestación ecológica". Algunas reformas fiscales propuestas son la supresión de subvenciones a combustibles fósiles, desplazar la carga tributaria desde el trabajo hacia la contaminación, o modificar el IVA en tipos selectivos que reflejen el aumento de las ambiciones ambientales, como por ejemplo fomentando la producción de alimentos ecológicos.

El impulso de la investigación y la innovación, a través de nuevas tecnologías o soluciones sostenibles, deberá ser apoyado por los distintos programas europeos y nacionales existentes. Igualmente la enseñanza y la formación se perfilan como herramientas muy útiles para el éxito de la transición propuesta. No sólo por su función formadora en cuanto a conocimientos o para el necesario reciclaje profesional en muchos sectores, sino como foros para difundir entre alumnos, padres y el conjunto de la sociedad los cambios necesarios para afrontar el futuro. El Fondo Social Europeo+ jugará un importante papel al poder cofinanciar buena parte de estas iniciativas.

Paralelamente a los recursos económicos, la mejora de la legislación debe ser otro pilar de la puesta en práctica del Pacto Verde. Para ello, además de la revisión de la normativa existente, se propone incluir en todas las nuevas propuestas legislativas el llamado mandamiento verde: "No ocasionarás daños". Esto significa que las exposiciones de motivos de toda la nueva normativa deberá incluir un apartado específico que detalle cómo respeta el principio de no producir daños ambientales.

Los retos del cambio climático y la degradación ambiental alcanzan una escala global; por ello, la UE en su acción internacional promoverá una "diplomacia por el Pacto Verde", dirigida a promover una mayor ambición ambiental en otros Estados y que ofrezca el

La Comisión ha calculado que realizar los objetivos actuales en materia de clima y energía para 2030 requerirá 260.000 millones de euros de inversión anual adicional, lo que supone aproximadamente el 1,5 % del PIB de 2018. Se propone que el presupuesto de la UE destine un 25 % de todos sus programas a objetivos climáticos y se estudian nuevas tasas sobre los envases de plástico no reciclados o ingresos procedentes del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE.

A lo que hay que añadir el instrumento para la recuperación EU Next Generation, con un presupuesto de 750.000 €

apoyo de la UE a aquellos que fomenten un desarrollo sostenible. Aparte de la acción política y la diplomática, la UE puede emplear su política comercial para apoyar la transición ecológica. Por ejemplo, la Comisión propone que en cualquier futuro acuerdo comercial se incluya como elemento esencial el compromiso vinculante de las partes con el Acuerdo de París sobre reducción de emisiones para hacer frente al cambio climático. Otras cuestiones como combatir la tala ilegal impidiendo la entrada de sus productos en el mercado europeo, o exigir que todas las sustancias químicas, materiales, alimentos y otros productos que se introducen en la UE se ajusten a la normativa europea, pueden apoyar a la protección del medio ambiente y la mitigación del cambio climático en terceros países.

Por último, la Comisión Europea expresa en su comunicación la necesidad de la participación y compromiso de los ciudadanos para conseguir el éxito de la estrategia, a través de los mecanismos establecidos en los distintos procedimientos legislativos y sectoriales y de otros que se crearán de manera específica para fomentar el intercambio de ideas y facilitar la comprensión de la estrategia por los ciudadanos. El objetivo es que la transición ecológica sea uno de los temas destacados en el debate sobre el futuro de Europa. La Comisión solicita además a las otras instituciones europeas (Parlamento y Consejo Europeo) que apoyen este Pacto Verde, para transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera que responda a los desafíos del cambio climático y la degradación del medio ambiente, tanto para las generaciones actuales como para las futuras. Un anhelo esperanzador en los tiempos actuales que en los próximos años veremos hasta donde llega.

¹ Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones