

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética [BOE-A-2021-8447]

CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

En materia de preservación del medio ambiente (en general, ver LOZANO CUTANDA, B. y OTROS-MEMENTO PRÁCTICO FRANCIS LEFEBVRE. 2020: *Medio Ambiente 2021-2022*. Madrid: Ed. Francis Lefebvre-El Derecho; LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.-C. 2020: *Administración y Legislación Ambiental*. 11.ª ed. Madrid: Ed. Dykinson, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2021: *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*. 10.ª ed. Salamanca: Ed. Ratio Legis), la protección de la atmósfera es uno de los objetivos más importantes, dada su necesidad esencial para la vida en la Tierra, tanto humana como de otro tipo.

Entre los problemas ambientales relativos a la atmósfera destaca en la actualidad, a pesar de los tintes catastrofistas con que a veces se pinta, el cambio climático derivado del efecto invernadero. Efecto este que es imprescindible para la vida en el planeta, pues la atmósfera impide que los rayos solares (las radiaciones de onda larga) reboten en la superficie terrestre y «escapen» al espacio exterior, con lo que la temperatura de la Tierra es más cálida (sobre 15º de media), permitiendo la vida y su desarrollo y evolución. Sin embargo, y aunque haya ciertas incertidumbres científicas, parece que tal proceso se convierte en un problema mundial, debido a que las actividades industriales y energéticas emiten gases (dióxido de carbono, metano y óxido nitroso, principalmente) a la atmósfera que «retardan» la salida de los rayos solares al espacio, con lo que aumenta la temperatura terrestre.

Desde las últimas décadas del siglo XX y especialmente en el siglo XXI, se ha adoptado un buen número de normas jurídicas y de medidas contra el cambio climático, tanto a nivel mundial (p. ej., el Convenio del Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kioto de 1997 o el Acuerdo de París de 2015, así como las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, destacando la 24.ª Conferencia, celebrada en Katowice, Polonia, en 2018), como a nivel de la Unión Europea (desde la mención en los tratados europeos a su previsión y regulación en los Programas Ambientales, el ambicioso Pacto Verde Europeo, varias estrategias y comunicaciones y en un gran número de normas jurídicas), como a nivel interno en España (destacando precisamente la ley que comentamos) (FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.; GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Á. y GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A. 2009: *Legislación sobre el Cambio Climático*. Madrid: Ed. Tecnos [Grupo Anaya]).

Sin perjuicio de las obligaciones derivadas de la aplicación de los tres tratados internacionales citados, no cabe duda de que las obligaciones más estrictas y ambiciosas en esta materia derivan para España de las Políticas de la Unión Europea relativas a la acción por el clima, al medio ambiente y a la energía (GARCÍA LUPIOLA, A. 2020: «La

normativa europea sobre energía y su vinculación con el derecho ambiental en pos del desarrollo sostenible: su progresiva relevancia hasta el actual paquete legislativo ‘energía limpia’». *Revista CEFLegal*, 2020, 231: 41-76), especialmente con la adopción del Pacto Verde Europeo de 2019 [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF] (FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2020: «El ambicioso Pacto Verde Europeo». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 12 de mayo de 2020, n.º 101, https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/05/2020_05_12_Fdez-Gatta-Pacto-Verde-Europeo.pdf), uno de cuyos ejes es continuar, y profundizar, en los ambiciosos objetivos climáticos, asumidos desde principios de siglo; la aprobación del Reglamento (UE) 2018/842, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París (DOUE L 156, 19.6.2018) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0842&qid=1632157717475>]; del Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima (DOUE L 328, 21.12.2018) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&qid=1631791923923&from=ES>], y del Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática («Legislación europea sobre el clima») (DOUE L 243, 9.7.2021) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=ES>] (RANDO GARCÍA, E. 2020: «El Pacto Verde Europeo como antesala de la Ley europea del clima». *Bioderecho.es*, julio-diciembre 2020, n.º 12, DOI: <https://doi.org/10.6018/bioderecho.460611>, y GARCÍA GARCÍA, S. 2021: «Construcción y aplicación de la llamada *Ley europea del clima*: el paso definitivo hacia la neutralidad climática y la energía verde en la Unión Europea». *La Ley-Unión Europea*, 1 de junio de 2021, .n.º 93, 12 pp.), así como la adopción, entre otros, de textos estratégicos hacia el futuro, como el plan del objetivo climático para 2030 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0562&qid=1631790221709&from=ES>] o la Comunicación de la Comisión sobre el «Objetivo 55», en el camino hacia la neutralidad climática [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&qid=1631790678260&from=ES>].

De acuerdo con estos textos y normas, principalmente los europeos, entre otros, se aprobaron en España, con fecha de 20 de enero de 2020, el Plan Integrado de Energía y Clima 2021-2030 [https://www.miteco.gob.es/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf] y, el 3 de noviembre de 2020, la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp_tcm30-516109.pdf].

Sobre la base de los documentos y normas anteriores, se ha aprobado la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (BOE del 21 de mayo) (<https://boe.es/boe/dias/2021/05/21/pdfs/BOE-A-2021-8447.pdf>) [MORA RUIZ, M. 2021: «Y por fin llegó la Ley de Cambio Climático y Transición Energética... No

hay más tiempo que perder». *IberIConnect blog*, 6-9-2021 (<https://www.ibericonnect.blog/2021/09/y-por-fin-llego-la-ley-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica-no-hay-mas-tiempo-que-perder/>), y LÓPEZ RAMÓN, F. 2021: «Notas de la Ley de Cambio Climático». *Actualidad Jurídica Ambiental*, de 19 de julio de 2021, n.º 114 (<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/07/2021-07-19-Lopez-Ley-cambio-climatico.pdf>]), que tiene carácter básico a efectos constitucionales, principalmente, al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149-1.º-13.ª-CE, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; en el artículo 149-1.º-23.ª-CE, de legislación básica sobre protección del medio ambiente, y en el artículo 149-1.º-25.ª-CE, de bases del régimen minero y energético (DF-13.º), y que entró en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, el 22 de mayo de 2021. Se habilita al Gobierno para que en el ámbito de sus competencias apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de la ley (DF-6.ª).

En este contexto, la nueva Ley de Cambio Climático se presenta como una oportunidad desde el punto de vista económico y social, así como de modernización del país, facilitando la distribución equitativa de la riqueza en el proceso de descarbonización. Por ello, coloca la lucha contra el cambio climático y la transición energética como elementos esenciales para generar nuevas oportunidades socioeconómicas; vendría, pues, a suponer el marco institucional que pretende posibilitar y facilitar la progresiva adecuación de la situación actual de España a las exigencias impuestas por la regulación en lo que respecta a la lucha contra el cambio climático, garantizando la coordinación de las distintas políticas sectoriales que se lleven a cabo. Indudablemente, la obligación de limitar las emisiones condicionará las distintas políticas sectoriales y supondrá la introducción de cambios en nuestros patrones de consumo, pero ello debería verse reflejado y traducirse en determinadas ventajas: modernización del modelo productivo y del sistema energético, nuevas oportunidades de empleo y de negocio, así como de crecimiento, siempre que se facilite una descarbonización ordenada de la economía.

La ley (DF-14.ª) incorpora parcialmente, en lo relativo a la instalación de puntos de recarga eléctrica, la Directiva (UE) 844/2018, de 30 de mayo de 2018, sobre eficiencia energética de los edificios (DOUE L 156,19.6.2018) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0844&qid=1632504197022>], y la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética (DOUE L 315, 14.11.2012) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0027&qid=1632503894533>].

Su *objeto* es asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015 (<https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-1066>); facilitar la descarbonización de la economía española; su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos, y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades (art. 1). Además, se prevé que la Administración

General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán cumplimiento al objeto de esta ley, y cooperarán y colaborarán para su consecución, conforme al carácter básico de la mayor parte del texto (art. 1 y DF 13.^a).

Las actuaciones derivadas de la Ley y de su desarrollo se regirán por una serie de *principios rectores*, derivados del Derecho Internacional, del Derecho de la Unión Europea, tal como hemos mencionado, y del Derecho nacional, teniendo en cuenta las competencias del Estado y de las CC. AA.; y, entre ellos (al incluirse algunos de carácter buenista y más políticamente correctos), los principios relativos al desarrollo sostenible; la descarbonización de la economía española; la protección del medio ambiente, preservación de la biodiversidad, y aplicación del principio «quien contamina, paga»; la cohesión social y territorial (garantizándose, en especial, la armonización y el desarrollo económico de las zonas donde se ubiquen las centrales de energías renovables respetando los valores ambientales); resiliencia; mejora de la competitividad de los sectores productivos y certidumbre para las inversiones precaución; no regresión, y la calidad y seguridad de suministro de energía (art. 3).

El nuevo texto legal establece (art. 4) los *objetivos mínimos nacionales para el año 2030* al objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y sin perjuicio de las competencias autonómicas (conforme con el art. 149-1.º-23.^a-CE y la DF 13.^a de la propia ley):

- reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990;
- alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %;
- alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovable, y
- mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

Además, se prevé que, antes de 2050 y, en todo caso, en el más corto plazo posible, España deberá alcanzar la neutralidad climática, con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos, y sin perjuicio de las competencias autonómicas, y el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable (obligación esta última no prevista ni en los convenios y acuerdos internacionales citados ni en la normativa europea).

Objetivos que la ley permite que sean revisados, desde 2023, exclusivamente al alza por el Consejo de Ministros (cuestión tampoco prevista en la normativa europea), con la finalidad de cumplir el Acuerdo de París y las decisiones de la Conferencia de las Partes, así como la normativa europea, pero también para adaptarlos a la evolución de los avances tecnológicos y del conocimiento científico y cuando concurren elementos objetivos cuantificables que, motivadamente, lo aconsejen por motivos

medioambientales, sociales o económicos (finalidad esta última tampoco prevista en la normativa europea).

Conforme con el Reglamento de la gobernanza de la energía y acción de 2018, la Ley regula (art. 5) el *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima*, que constituye la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima, y refleja la contribución de España a la consecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de energía y clima, de conformidad con su normativa. El plan, que incluirá los objetivos y medidas en la materia, de acuerdo con la normativa europea, será aprobado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; aunque el PNIEC 2021-2030, que es anterior a la ley, se aprobó por acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 (BOE del 31 de marzo) [<https://www.boe.es/boe/dias/2021/03/31/pdfs/BOE-A-2021-5106.pdf>].

Asimismo, como instrumento planificador, la Ley regula la *Estrategia de Descarbonización a 2050*, para establecer una ruta de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de incremento de las absorciones por los sumideros del conjunto de la economía española hasta 2050, necesaria para cumplir con los objetivos señalados y de conformidad con lo exigido por la normativa de la Unión Europea, la cual será revisable cada cinco años e incluirá, al menos, un objetivo intermedio de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero indicativo en 2040. La estrategia será aprobada mediante real decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, debiendo darse cuenta de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado. La Estrategia de Descarbonización fue aprobada por el Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 2020 [<https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-la-estrategia-de-descarbonizaci%C3%B3n-a-largo-plazo-que-marca-la-senda-para-alcanzar-la-neutralidad-clim%C3%A1tica-a-2050/tcm:30-516141#:~:text=La%20ruta%20establecida%20en%20la%20Estrategia%20de%20Descarbonizaci%C3%B3n,restante%20ser%20absorbido%20por%20los%20sumideros%20de%20carbono>].

En este mismo contexto, se prevé que el Gobierno adopte acciones de impulso a la digitalización de la economía que contribuyan a lograr los objetivos de descarbonización previstos en la estrategia (arts. 5 y 6).

La *eficiencia energética* y las *energías renovables* se configuran como palanca de la reactivación económica para lo cual se apuesta por la integración de las tecnologías renovables en el sistema eléctrico (art. 7) y la utilización de fuentes renovables para conseguir una edificación sostenible tanto en la de nueva construcción como la rehabilitación de los edificios ya existentes (art. 8). Estos dos sectores constituyen los pilares de la descarbonización que influirán en el resto.

Seguidamente, la ley establece disposiciones en materia de *transición energética* y *combustibles*. En este sentido, se prohíbe otorgar nuevas autorizaciones de explotación, permisos de investigación o concesiones de explotación de hidrocarburos y de minerales radiactivos. Estas prohibiciones tienen como fundamento una transición energética hacia fuentes de energía limpia y renovables como es el fomento de los

gases renovables (biogás, biometano, hidrógeno...) a través de planes específicos para el cumplimiento del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima [https://www.miteco.gob.es/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf].

La necesidad de la búsqueda de alternativas a los combustibles fósiles se pone de manifiesto en uno de los sectores que más emisiones desprenden de CO₂, es decir en el transporte (terrestre, marítimo y aéreo). La sostenibilidad es un factor determinante a la hora de optar por combustibles alternativos como los biocarburantes o los combustibles renovables de origen no biológico, por lo que el Gobierno deberá desarrollar vía reglamentaria las medidas oportunas para lograr el cumplimiento de los objetivos de integración de energías renovables y suministro de combustibles alternativos en el transporte (art. 13).

Destaca la promoción de nuevos modelos de movilidad aprovechando las oportunidades que el marco de la descarbonización proporciona (Estrategia de Descarbonización a 2050) al favorecer una nueva realidad económica y social sin emisiones. Para lo cual, las Administraciones públicas (Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales) deberán poner en marcha medidas que posibiliten en el 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO₂, de acuerdo con la normativa europea (art. 14). En estas políticas públicas es fundamental la puesta en marcha de puntos de recarga eléctrica para vehículos de acceso público en todo el territorio nacional de tal manera que la Jefatura Central de Tráfico habilitará un Punto de Acceso nacional de información para que los ciudadanos puedan tener conocimiento de la ubicación, características, disponibilidad y precios de dichas instalaciones (art. 15). Se establece también la obligación de que las gasolineras tengan punto de recarga, cuyo número dependerá del volumen anual de venta de gasolina y gasóleo, así como en los edificios de nueva construcción y en edificios existentes que cumplan determinadas condiciones.

El transporte aéreo y marítimo presenta especiales dificultades para alcanzar el objetivo de cero emisiones directas en el 2050; por lo que al transporte aéreo se refiere se deberá cumplir con los criterios de sostenibilidad definidos en la normativa de la Unión Europea en relación con la utilización de biocarburantes y otros combustibles renovables. La aviación civil deberá someterse a auditorías energéticas y cumplir los planes estratégicos de sostenibilidad ambiental a los que las compañías aéreas, los entes gestores de los aeropuertos y las empresas proveedoras de servicio de tránsito aéreo están obligados de conformidad con la disposición adicional cuarta de la ley.

En cambio, por lo que al transporte marítimo se refiere, así como a los puertos de competencia estatal, se promoverán cadenas logísticas sostenibles con origen o destino en puertos para la mejora de la eficiencia energética y de la calidad del aire de las instalaciones portuarias; la generación o contratación de energía de origen renovable en puertos; el impulso al transporte ferroviario con origen y destino en puertos; el impulso al desarrollo de Autopistas del Mar; la mejora de accesos viarios, y el estímulo al uso de energías alternativas en el transporte marítimo, con especial atención al uso de este tipo de energías en barcos atracados (art. 16).

En el transporte ferroviario también se establecen medidas abogando por una futura ley de movilidad sostenible y financiación del transporte público, y en este marco el transporte de mercancías apuesta por el ferrocarril cuando las distancias superen los 300 km (Disp. Ad. 6.^a).

Por otra parte, de acuerdo con una doctrina, consolidada y pacífica, ante el cambio climático se requieren dos tipos de respuestas: en primer lugar, es imprescindible reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, para lo cual se adoptan medidas de mitigación (de las que la UE ha aprobado un buen número), y, en segundo lugar, hay que actuar para hacer frente a los impactos probables y a los posiblemente inevitables, es decir, adoptar medidas de *adaptación al cambio climático*.

La Unión Europea ha aprobado un detallado y amplio marco jurídico para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, que constituye un ejemplo para el mundo; pero no se ha olvidado proponer textos de adaptación. Sin necesidad de ir más atrás en el tiempo, la Comisión adoptó primero el Libro Verde en 2007 y después publicó el Libro Blanco sobre la adaptación al cambio climático en 2009 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0147&qid=1632244056983&from=ES>]. Una de las principales medidas fue la puesta en marcha de la web *European Climate Adaptation Platform* (Climate-ADAPT: <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>), la plataforma europea de adaptación al clima, que se puso en marcha en marzo de 2012, y que recoge los datos más recientes sobre las medidas de adaptación implantadas en la UE, así como varios instrumentos de ayuda a la adopción de normas estratégicas, de gran utilidad, y además la UE comenzó a integrar la adaptación en varias de sus propias políticas y programas financieros; aunque se estima que la adaptación, en la mayoría de los casos, se hallaba aún en una fase inicial, por lo que las medidas concretas disponibles eran relativamente escasas (aunque algunas hay, p. ej., sobre prevención de riesgos, inundaciones o gestión del agua).

Seguidamente, la Comisión aprobó en 2013 la Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216&qid=1632247011609&from=ES>], cuya finalidad general y ambiciosa es contribuir a una Europa más resistente al clima; lo que supone mejorar la preparación y la capacidad de respuesta a los efectos del cambio climático a nivel local, regional, nacional y de la UE, creando un planteamiento coherente y mejorando la coordinación. En base a la misma, todos los Estados miembros ya disponen de una estrategia o plan de adaptación nacional; la adaptación ha sido incorporada a las políticas y el presupuesto a largo plazo de la UE; además, la plataforma Climate-ADAPT se ha convertido en una referencia clave para el conocimiento sobre la adaptación y se ha reconocido internacionalmente a la UE como pionera en la integración de consideraciones sobre el riesgo climático en la toma de decisiones.

Finalmente, la Comisión ha aprobado la nueva Estrategia de adaptación al cambio climático «Forjar una Europa resiliente al cambio climático» [COM (2021) 82 final, Bruselas, 24.2.2021] [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&qid=1632303937445&from=ES>]. Esta nueva estrategia se basa en la

experiencia de la anterior, es más ambiciosa y se amplía para abarcar nuevas áreas y prioridades.

Conforme con estos textos estratégicos de la UE, la ley establece medidas de adaptación a los efectos del cambio climático (arts. 17 a 26). En primer lugar, se regula el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, que constituye el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España, y define los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia y la adaptación frente al cambio climático e incluirá la adaptación frente a impactos en España derivados del cambio climático que tiene lugar más allá de las fronteras nacionales; previéndose los objetivos específicos y su contenido básico, y se establece que promoverá y priorizará la adaptación al cambio climático basada en ecosistemas, el desarrollo de las infraestructuras verdes y las soluciones basadas en la naturaleza.

El plan será aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y «previa puesta en común» con las comunidades autónomas (exigencia esta, por cierto, no prevista en el bloque de constitucionalidad, ya que la competencia corresponde al Estado), y se desarrollará mediante programas de trabajo quinquenales, que se revisarán, y mediante planes sectoriales de adaptación al cambio climático, que incluirán las medidas correspondientes.

Antes de que se aprobara la ley, se adoptó el primer Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2006-2020, y actualmente el Consejo de Ministros celebrado el 22 de septiembre de 2020 aprobó el segundo PNACC 2021-2030 [<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/>], que define objetivos, criterios, ámbitos de trabajo y líneas de acción para fomentar la adaptación y la resiliencia frente al cambio del clima.

Por otra parte, la ley establece el régimen de los informes sobre riesgos climáticos y adaptación, así como la adaptación al cambio climático en relación con la planificación y gestión del agua, y del dominio público marítimo-terrestre, en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte, en la seguridad y dieta alimentarias, en la salud pública, en relación con la protección de la biodiversidad y el desarrollo rural (política agraria, política forestal y energías renovables), y finalmente sobre el fomento de la capacidad de absorción de los sumideros de carbono.

Por los motivos señalados, entre otros, la ley debería asegurar, garantizar y facilitar, en este sentido, una transición justa hacia esa pretendida descarbonización. En efecto, la transición a una economía descarbonizada exige que se aprueben medidas que faciliten una transición justa hacia la misma. En concreto, es el Título VI de la Ley de Cambio Climático el que aborda o contiene estas *medidas en el ámbito de la transición justa*. Más específicamente, dicha transición exige, también, que se adopten medidas para aquellos colectivos y aquellas áreas geográficas más vulnerables; entre ellas, las zonas rurales. Así, la transición hacia un modelo productivo más ecológico que sea socialmente beneficioso debería lograrse promoviendo la transición ecológica de las

empresas, las metodologías de trabajo y del mercado laboral en general. De esta manera, en un país como el nuestro que cuenta con altas tasas de desempleo, dicha transición debería reflejarse en la promoción de nuevos empleos de calidad.

Por todo ello, La Ley de Cambio Climático pretende mejorar la capacidad del Estado para hacer frente a las oportunidades y desafíos de la transición ecológica y la descarbonización mediante la creación de la denominada Estrategia de Transición Justa (art. 27), que sirve como guía de acción para optimizar los beneficios y minimizar los riesgos sobre el empleo. Así pues, dicha estrategia se enmarca dentro de los numerosos instrumentos de planificación y programación previstos en la Ley de Cambio Climático –entre ellos, el plan nacional integrado de energía y clima, la estrategia de descarbonización, el plan nacional de adaptación al cambio climático, la estrategia del agua para la transición ecológica, etc.–, cuya competencia recae en el Consejo de Ministros. Por ello, debe advertirse que la Ley de Cambio Climático es esencialmente una norma con un acusado sesgo planificador al contemplar toda una serie de planes y estrategias, junto a otros reglamentos y documentos, para alcanzar sus objetivos.

En consecuencia, la Estrategia de Transición Justa es el instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición (art. 27-1.º). Para ello, el Gobierno deberá aprobar, cada cinco años, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, Estrategias de Transición Justa, con la participación de las Comunidades Autónomas y de los agentes sociales. No se establece, pues, ninguna previsión más sobre el procedimiento que debe seguirse en la elaboración y aprobación de esta estrategia.

Precisamente, en el marco de la Estrategia de Transición Justa se incluyen los Convenios de Transición Justa como instrumentos clave de materialización de las actuaciones previstas en aquella. Así, en el ámbito de la Estrategia de Transición Justa deberán suscribirse convenios de transición justa con el objeto de fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono; en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones (art. 28-1.º). En la elaboración de dichos convenios se contempla la participación de las comunidades autónomas en función de las competencias que tengan atribuidas (art. 28-2.º). La vigencia de estos convenios de transición justa se determinará en las cláusulas del propio convenio, no pudiendo superar, en ningún caso, los siete años de duración inicial; si bien podrá acordarse su prórroga, antes de la finalización del plazo de vigencia previsto, por un periodo de hasta siete años adicionales (art. 28-4.º).

Por otra parte, en el amplio abanico planificador previsto en la Ley de Cambio Climático para alcanzar sus objetivos, su Disposición Adicional 9.^a prevé el plan de reducción de consumo energético en la Administración General del Estado, que deberá ser aprobado en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley. Dicho plan deberá ser presentado por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) con el

objetivo de que centros consumidores de energía, pertenecientes a la Administración General del Estado, reduzcan su consumo de energía en el año 2030 a través de las pertinentes medidas de ahorro y eficiencia energética.

También debe mencionarse, en relación con los planes y programas que hubiere aprobado el Gobierno antes de la entrada en vigor de la Ley de Cambio Climático, cuyo objeto y contenido coincida con el previsto en los arts. 4 (planes de energía y clima) o 5 (estrategias de descarbonización), seguirán siendo de aplicación, en virtud de la Disposición Transitoria 1.^a de la ley, sin perjuicio de que sus modificaciones o revisiones se tramiten y aprueben conforme a lo previsto en los artículos citados.

Y, por otra parte, en relación con las previsiones establecidas en las letras a) y b) del apartado 1 del art. 21 de la Ley de Cambio Climático relativas a la consideración del cambio climático en la planificación y gestión del desarrollo urbano, de la edificación y de las infraestructuras del transporte, debe advertirse que dichas disposiciones no serán aplicables a los planes, programas y estudios cuya tramitación ya se hubiese completado en el momento de entrada en vigor de esta ley. Ahora bien, en las modificaciones posteriores de tales documentos, se deberán integrar los criterios no incluidos en la fase de estudio.

Para concluir con el contenido de este Título VI, y en coherencia con la senda de descarbonización de nuestro país, se regula el cese de la producción de carbón nacional (art. 29). Aunque debe advertirse que, si bien no es realmente un cese lo que se prevé, dado que las explotaciones de carbón se cerraron con las ayudas comunitarias contempladas en la Decisión 2010/78/UE, lo que efectivamente se dispone es el condicionamiento de los nuevos títulos de aprovechamiento del carbón al hecho de tener que devolverse las ayudas ya recibidas con los intereses devengados. No obstante, debe reconocerse que esta previsión hará prácticamente imposible la producción de carbón nacional.

Además, debe tenerse presente que, en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, de conformidad con su art. 9, a partir de la entrada en vigor de la ley no se otorgarán en el territorio nacional, incluido el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación de hidrocarburos o concesiones de explotación para los mismos. Esta previsión normativa será aplicable a todas las solicitudes de autorizaciones de exploración y de permisos de investigación de hidrocarburos que se encuentren en tramitación en el momento de la entrada en vigor de la mencionada ley. Para las solicitudes de concesiones de explotación asociadas a un permiso de investigación vigente que se encuentren en tramitación antes de la entrada en vigor de dicha ley, se regirán por la normativa aplicable al tiempo de otorgarse el citado permiso de investigación, a excepción de la posibilidad de prórroga, que se excluye expresamente. En todo caso, lo que no procede es la admisión a trámite de la solicitud de concesión de autorización de explotación de hidrocarburos que no hubiere sido iniciada antes de la fecha de entrada en vigor de la ley. Y los permisos de investigación y las concesiones de explotación de yacimientos de hidrocarburos ya vigentes que se encuentren ubicados en el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental no

podrán prorrogarse, en ningún caso, más allá del 31 de diciembre de 2042 (DT 2.^a-Ley de Cambio Climático).

Por su parte, el Título VII alberga toda una serie de medidas concretas en lo que respecta a la movilización de *recursos en la lucha contra el cambio climático y la transición energética*.

En primer término, la Ley de Cambio Climático contempla, con las excepciones previstas en la misma, que al menos un porcentaje de los Presupuestos Generales del Estado, equivalente al acordado en el marco Financiero Plurianual de la Unión Europea, deberá contribuir a los objetivos establecidos en materia de cambio climático y a la transición energética, remitiendo su determinación concreta al correspondiente reglamento (art. 30-1.º).

En segundo lugar, se obliga directamente al Gobierno a que, a propuesta conjunta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y del Ministerio de Hacienda, revise al alza, antes del año 2025, el porcentaje anteriormente aludido (art. 30-2.º).

Como tercer aspecto digno de mención, se dispone el destino y finalidad de los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, los cuales deberán emplearse para el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y transición energética (art. 30-4.º).

De otra parte, la ley introduce toda una serie de medidas relacionadas con la contratación pública. Así, en toda contratación pública deberán incorporarse, de manera transversal y preceptiva, criterios medioambientales y de sostenibilidad energética siempre que guarden relación con el objeto del contrato (art. 31-1.º). Además, destaca que en los pliegos de contratación deberán incluirse criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático y en los pliegos de prescripciones técnicas particulares han de incorporarse criterios que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono. Por otro lado, los contratos de arrendamiento en vigor de inmuebles, en los que la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal sean la parte arrendataria, que no tengan la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo conforme al Código Técnico de Edificación –en su versión vigente de 31 de diciembre de 2020–, no podrán prorrogarse más allá de 2030, exceptuándose de esta previsión los contratos de arrendamientos sobre inmuebles radicados en el extranjero, que estarán regulados por la normativa de edificación y medioambiental vigente en el país en que se hallen situados (art. 31-4.º).

En otro orden de cosas, se establece la obligación, para ciertas entidades financieras y empresas, de presentar ante las autoridades correspondientes (tales como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Banco de España y la Dirección General de Seguros) un informe anual en el que se haga una evaluación del impacto financiero de los riesgos asociados al cambio climático generados por su actividad, incluyendo los riesgos de la transición hacia una economía sostenible y las medidas que se adopten para hacer frente a dichos riesgos financieros (art. 32-Ley de Cambio Climático). Más concretamente, las entidades de crédito también deben contribuir a reducir las

emisiones, a partir de 2023; para ello, junto con las obligaciones de información deberán publicar objetivos específicos de descarbonización de su cartera de préstamo e inversión alineados con el Acuerdo de París. Asimismo, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones están obligados a la elaboración conjunta de un informe, cada dos años, sobre la evaluación del riesgo para el sistema financiero español derivado del cambio climático (art. 33).

También se incluye, por otra parte, la obligación de que el operador del sistema eléctrico, el Gestor Técnico del sistema gasista y la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) remitan un informe, cada dos años, al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el que se haga una evaluación de los riesgos y oportunidades asociados a un sistema energético descarbonizado sobre las actividades de la entidad, su estrategia y su planificación financiera (art. 33-2.º).

Además, de conformidad con la Estrategia de Descarbonización a 2050 prevista en el art. 5 de la ley, se habilita al Gobierno para que pueda requerir al operador del mercado, al operador del sistema, al transportista y a los distribuidores, para que elaboren y presenten una estrategia de descarbonización en lo relativo a su ámbito de actuación, remitiéndose a un futuro reglamento el establecimiento de las condiciones y los criterios mínimos que han de incluirse en dichas estrategias (art. 34).

Por su parte, el legislador, mediante el Título VIII de la Ley de Cambio Climático pretende *concienciar a la sociedad española de la importancia de la lucha contra el cambio climático y la promoción de la transición energética* buscando, así, que su respuesta o reacción frente a ambas sea positiva. Para ello, se regulan en dicho Título VIII dos cuestiones esenciales: la primera tiene que ver con la educación y la capacitación para el desarrollo sostenible y el cuidado del clima (art. 35), introduciendo una obligación de carácter genérico dado que el sistema educativo español, en su conjunto y en sus distintos niveles –educación básica (primaria y secundaria), bachillerato, educación superior y formación profesional– deberá promover tanto la implicación de la sociedad española en las respuestas frente al cambio climático y la transición energética, reforzando el conocimiento sobre dichas materias y sus implicaciones, la capacitación para una actividad técnica y profesional en ambos sectores y la adquisición de la necesaria responsabilidad personal y social, y, segundo, la investigación, desarrollo e innovación sobre cambio climático y transición energética (art. 36), habilitando al Gobierno para que, en el ámbito de sus competencias, fomente la inclusión del cambio climático y la transición energética, mediante su financiación adecuada, entre las prioridades de las Estrategias Españolas de Ciencia y Tecnología y de Innovación y en los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación. Vinculado con ello, también la disposición adicional octava de la Ley de Cambio Climático pretende fomentar la investigación, desarrollo e innovación en el ámbito de las energías renovables. Con dicha finalidad, se impulsará la utilización de las distintas instalaciones de ensayos disponibles a nivel nacional que permitan llevar a la práctica proyectos tecnológicos de investigación e innovación que contribuyan al desarrollo de las energías renovables terrestres y marinas, así como al cumplimiento de los objetivos previstos en la misma.

Seguidamente, la Ley de Cambio Climático dedica los arts. 37 a 40 a la *gobernanza y la participación pública*, comenzando por la creación (de nuevo, otro órgano administrativo... que es perfectamente prescindible, teniendo en cuenta los existentes) del denominado, en lenguaje políticamente correcto, Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética, como órgano responsable de evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas de energía y cambio climático, incluidas las normativas, y cuya principal función, que se sepa, será elaborar anualmente un informe que será remitido al Congreso de los Diputados y sometido a debate en el mismo, con la participación del Gobierno (por si acaso...). Reglamentariamente se determinará su composición, organización y funcionamiento.

En materia de cooperación interadministrativa, se prevé que, desde 2022, las comunidades autónomas deberán informar en la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de todos sus planes de energía y clima, incluyendo tanto las medidas adoptadas como las medidas que prevean adoptar.

Por otra parte, la ley prevé que los planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático y la transición energética hacia una economía baja en carbono se llevarán a cabo bajo fórmulas abiertas y canales accesibles que garanticen la participación de los agentes sociales y económicos interesados y del público, en general, mediante los canales de comunicación, información y difusión, en los términos previstos por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (BOE del 19) [<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>]; previéndose asimismo, con un cierto carácter populista, el establecimiento de una denominada Asamblea Ciudadana del Cambio Climático a nivel nacional, cuya composición, organización y funcionamiento se desarrollará mediante orden ministerial, y asimismo se recomendará que se establezcan asambleas autonómicas y asambleas municipales. Además, se prevé que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en colaboración con los demás ministerios, desarrolle y mantenga actualizada una página web específica sobre el cambio climático y la transición energética.

Finalmente, en este ámbito, se establecen los sistemas de elaboración, presentación y divulgación de políticas, medidas, informes, inventarios y proyecciones de gases de efecto invernadero, conforme con la normativa internacional y europea en la materia.

Como es habitual, la nueva Ley de Cambio Climático y Transición Energética finaliza con varias disposiciones.

Las *disposiciones adicionales* que se incorporan en el texto pretenden dar respuestas a aspectos específicos que pueden suponer controversias a la hora de verse afectados por la ley, en este sentido se excluyen del ámbito de aplicación de la ley los sistemas de armas, instalaciones y actividades cuya finalidad es la protección de los intereses esenciales de la Defensa Nacional y de la Seguridad pública (Disp. Ad. 1.^a).

La participación del Estado en empresas mercantiles dedicadas a la explotación de energías fósiles deberá cesar en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de

la ley, esta medida supone la coherencia de la ley a la realidad social y política, lo que encajaría en el concepto de buen gobierno.

Como instrumento de planificación económica se aboga por una estrategia de financiación climática internacional para dar cumplimiento, aprovechar e introducir los diferentes instrumentos de financiación de nivel internacional, así como la posibilidad de una reforma fiscal orientada a la fiscalidad verde de acuerdo con la situación económica del momento (Disp. Ad. 3.^a y 7.^a).

Para lograr una economía sostenible, descarbonizada y eficiente en el uso de los recursos se apuesta por la economía circular que se intentará impulsar a través de una futura ley de residuos y suelos contaminados, y de planes de acción trienales que incluyan medidas alineadas con los objetivos climáticos acordados en París, las líneas de actuación del Green New Deal, los objetivos de la Unión Europea y la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030 (<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/estrategia/>).

Por otra parte, la preocupación por el elevado endeudamiento de actividades reguladas, tales como el transporte, la distribución de gas natural y la electricidad, obliga a que la retribución de dichas actividades considere el cumplimiento de determinados umbrales de endeudamiento que garanticen la estabilidad de dichas actividades reguladas que resultan esenciales para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley de Cambio Climático. Ante ello, se estima necesario que se introduzca el principio de prudencia financiera en las metodologías de retribución de las aludidas actividades reguladas, principio este que el organismo competente para su aprobación desarrollará mediante el establecimiento de los incentivos correspondientes para garantizar el nivel de endeudamiento adecuado que permita disponer de una estructura de deuda sostenible. Por este motivo, mediante la Disposición Final 1.^a de la Ley de Cambio Climático, se introducen modificaciones en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos; en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en relación con el nivel de endeudamiento y retribución de las actividades reguladas en los sectores eléctrico y de gas natural.

Además, a través de la DF-2.^a de la Ley de Cambio Climático, se modifica la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética al efecto de establecer que en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año deberá destinarse a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley del Sector Eléctrico, referidos a fomento de energías renovables, un importe equivalente a la suma de la estimación de la recaudación anual derivada de los tributos incluidos en la Ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.

Asimismo, se modifican (DF. 3.^a a 5.^a y 9.^a) la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE del 5), en relación con la comunicación sobre toma de participaciones de grupos de sociedades designados como gestor de la red de transporte de electricidad y gas natural; el art. 20 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (BOE del 31), en relación con la inclusión

de los riesgos derivados del cambio climático en el principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves en la ordenación de los usos del suelo; el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE del 28), para incluir el impacto por razón de cambio climático, que deberá ser valorado en términos de mitigación y adaptación al mismo, en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, al regular el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, y el art. 38 bis de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear (BOE del 4 de mayo), sobre declaración de algunas obras públicas como de interés general, relativas a la gestión de residuos radiactivos.

Por otra parte, se prevé el desarrollo normativo de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE del 22), incluyendo el mandato de su art. 65, sobre incentivos por las externalidades ambientales, de regular los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de los montes ordenados; la elaboración de un Proyecto de Ley de movilidad sostenible y financiación del transporte; la modificación de la Ley de Propiedad Horizontal para facilitar y flexibilizar las instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en las comunidades de propiedad horizontal; una propuesta de reforma del marco normativo en materia de energía, y se adoptarán determinadas medidas relativas a la huella de carbono y los planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de las empresas (DF. 7.^a, 8.^a, 10.^a y 11.^a Ley del Cambio Climático).

M.^a Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS
mgbustos@usal.es

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
dgatta@usal.es

Miguel Á. GONZÁLEZ IGLESIAS
miguelin@usal.es

Profesores Titulares de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca