

**ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y  
TRANSICIÓN ENERGÉTICA: LUCES Y SOMBRAS<sup>1</sup>**

**ASSESSMENT OF THE BILL OF CLIMATE CHANGE AND ENERGY  
TRANSITION: LIGHTS AND SHADOWS**

ANNA PALLARES SERRANO

*Profesora agregada de Derecho Administrativo (acreditada Titular de  
Universidad)*

*Universitat Rovira i Virgili*

[anna.pallares@urv.cat](mailto:anna.pallares@urv.cat)

Fecha de recepción: 5 de diciembre de 2019 / Fecha de aceptación: 13 de febrero de 2020

**RESUMEN:** En este trabajo se analiza el proyecto de ley de cambio climático y transición energética, aprobado por el Consejo de Ministros el 19 de mayo de 2020, para conocer, primeramente, cual es el contexto, las características y los objetivos que persigue el texto y, así, poder, con posterioridad, determinar y mostrar, mínimamente, los puntos fuertes y débiles del documento estudiado. En relación con éstos últimos, la autora apunta la dirección que debería seguir el legislador, durante la tramitación parlamentaria, para completar los déficits y lagunas detectadas. En definitiva, en este trabajo se establecen una serie de propuestas que pretenden mejorar el texto estudiado.

**RESUM:** En aquest treball s'analitza el projecte de llei de canvi climàtic i transició energètica, aprovat pel Consell de Ministres de 19 de maig de 2020, per conèixer,

---

<sup>1</sup> La presente obra se ha elaborado en el marco: PROYECTO DE I+D: La constitución climática global: gobernanza y Derecho en un contexto complejo» (CONCLIMA-DER2016-80011-P), (MINECO/FEDER, UE), Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, efectuada por resolución de 17 de junio de 2015 (BOE de 23 de junio) de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (SEIDI), MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD.

primerament, quin és el context, les característiques i els objectius que persegueix el text i, així, poder, amb posterioritat, determinar i mostrar, mínimament, els punts forts i febles del document estudiat. En relació a aquests últims, l'autora apunta la direcció que hauria de seguir el legislador, durant la tramitació parlamentària, per completar els dèficits i llacunes detectades. En definitiva, en aquest treball s'estableixen una sèrie de propostes que pretenen millorar el text estudiat.

**ABSTRACT:** This article analyses the draft law on climate change and energy transition, approved by the Council of Ministers on May 19, 2020, in order to determine its context, characteristics and objectives and thus highlight the document's strong and weak points. Regarding the latter, the author points out the deficits and loopholes in the law that need to be addressed by the legislators during parliamentary procedure. In short, the article puts forward a series of proposals that are intended to improve the draft law.

**PALABRAS CLAVE:** Cambio climático - Transición energética - Descarbonización de la economía – Mitigación gases efecto invernadero

**PARAULES CLAU:** Canvi climàtic - Transició energètica - Descarbonització de l'economia - Mitigació gasos efecte hivernacle

**KEY WORDS:** Climate change – Energy transition – Decarbonization of the economy – Offsetting greenhouse gases

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. CARACTERÍSTICAS QUE PRESENTA EL PROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA. 1. La futura ley de cambio climático y transición energética se concibe como un elemento del “Marco Estratégico de Energía y Clima: Una oportunidad para la modernización de la economía española y la creación de empleo”. 2. El proyecto objeto de estudio como texto que enmarca la regulación de cambio climático y transición energética. 3. El texto del proyecto de ley institucionaliza y regula otros instrumentos que lo complementan. 4. El texto del proyecto remite a desarrollos posteriores. 5. Se trata de un texto explícitamente abierto a cambios ulteriores. III. OBJETIVOS DE LA FUTURA NORMA. IV. ESTUDIO DE LAS LUCES Y SOMBRAS DEL CONTENIDO REGULATORIO DEL PROYECTO DE LEY. 1. Luces que emanan del proyecto. a) *Las unívocas señales que envía a los operadores económicos y jurídicos.* b) *El compromiso de inyección de recursos.* c) *El establecimiento de medidas de fomento en el ámbito de las energías renovables.* d) *El acompañamiento de la descarbonización con medidas de transición justa.* e) *La integración del impacto financiero de los riesgos asociados al cambio climático.* f) *El diseño de los resortes del*

*modelo de gobernanza. 2. Sombras que presenta el proyecto. a) Los objetivos de reducción para 2030 no coinciden con los del PNIEC y falta concretar objetivos de mitigación intermedios para el horizonte temporal 2040. b) No se afronta la regulación de los residuos y la economía circular, en general. c) Se deja pasar la ocasión de gravar fiscalmente la emisión de GEI. d) No se abordan reformas fiscales necesarias en ámbitos trascendentes para la descarbonización, como el automovilístico y el residencial. V. REFLEXIONES FINALES. VI. BIBLIOGRAFÍA.*

## I. INTRODUCCIÓN

Sabemos que estamos en situación de emergencia climática, aunque algunos, por intereses económicos, por rédito político o por ignorancia, prefieran instalarse en el negacionismo o minimizar su transcendencia. Actualmente, podemos decir que, a pesar de la existencia de una corriente negacionista, el cambio climático constituye la mayor preocupación de la población a nivel mundial<sup>2</sup>.

Ante esta percepción compartida por los españoles<sup>3</sup> y la necesidad de cumplir con los objetivos del Acuerdo de París y las obligaciones que derivan de la normativa de la UE, consideramos fundamental y urgente que el Estado español se dote de una ley de cambio climático y transición energética que ordene y determine cómo se llevará a cabo la consecución de tales retos e impulse y guíe la plena descarbonización de la economía española.

Hasta hace poco solo contábamos con un anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética propuesto por el Ministerio para la Transición Ecológica<sup>4</sup>, del que tomó nota el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019,

---

<sup>2</sup> Pew Research Center, February, 2019, "Climate Change Still Seen as the Top Global Threat, but Cyberattacks a Rising Concern" Vid. <<https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2019/02/Pew-Research-Center-Global-Threats-2018-Report-2019-02-10.pdf>> [consultado el 09/12/2019]. En el informe se afirma que una encuesta realizada a 27.612 personas de 26 países, entre mayo y agosto 2018, refleja cómo un 67% afirma su temor por temas relacionados con el cambio climático, ya sea por olas de calor, violentos incendios y sequía, la subida del nivel del mar y las inundaciones, o la formación de grandes y potentes huracanes y tifones. Esta preocupación se sitúa por delante que la economía, el terrorismo y los ciberataques.

<sup>3</sup> España es uno de los países cuya preocupación por el cambio climático supera a la preocupación por la economía, el terrorismo y los ciberataques.

<sup>4</sup> A nivel autonómico existen, por ahora, tres leyes sobre cambio climático aprobadas. Éstas son:

- Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de Cataluña.

- Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición Energética de las Islas Baleares.

-Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al Cambio Climático y para la Transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

que fue sometido al trámite de audiencia e información pública<sup>5</sup>, incorporó las alegaciones resultantes de este proceso, fue informado por los demás departamentos ministeriales y tomado en consideración por parte del Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA)<sup>6</sup>. El anteproyecto ha seguido una serie de trámites<sup>7</sup> antes de volver al Consejo de Ministros para su aprobación el 19 de mayo de 2020 como proyecto de ley y su posterior remisión al legislador. Por lo tanto, aún queda camino por andar antes de ver aprobada una ley sobre cambio climático y transición energética.

Este proyecto se ha visto afectado por el retraso provocado por la incapacidad de pactar una mayoría suficiente para investir un presidente del gobierno, después de las elecciones generales celebradas el domingo 28 de abril de 2019<sup>8</sup>. Esta demora ha sido preocupante, debido a que es necesario implantar medidas de forma rápida, progresiva e intensa, porque se nos acaba el tiempo para reaccionar y frenar el cambio climático antes que sea demasiado tarde, contando que, además, el Estado español ya arrastra una tardanza considerable en la descarbonización de su economía. De manera que esta parálisis de la acción política no ha hecho más que empeorar el panorama<sup>9</sup>.

A pesar de las dificultades señaladas, ha llegado el momento de iniciarse el trámite parlamentario correspondiente para aprobar la futura ley de cambio climático y transición energética. Para ello, estimamos transcendental contar con la existencia de un análisis doctrinal sobre el texto objeto de estudio para contextualizarlo, definiendo sus características y objetivos, y evidenciar las luces y las sombras del mismo y, así, servir de modesta guía a los diferentes grupos

---

<sup>5</sup> Inicio 22/02/2019, fin 01/04/2019.

<sup>6</sup> A resultas de estos trámites, el borrador constó de 37 artículos repartidos en nueve títulos. Se incorporó un nuevo título, dedicado a la gobernanza y la participación pública, que estableció un Comité de Cambio Climático y Transición Energética responsable de evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas en materia de energía y clima.

<sup>7</sup> El anteproyecto se ha de tratado en Conferencia Sectorial con las CCAA y por el Consejo de Estado.

<sup>8</sup> Ello abocó a una parálisis de la acción de gobierno y a una puesta en marcha del reloj electoral. De manera que, como ningún candidato consiguió la mayoría suficiente para ser investido presidente en septiembre, se celebraron nuevos comicios el 10 de noviembre de 2019.

<sup>9</sup> Además, la lucha contra la degradación ambiental, en general, y el cambio climático, en particular, no se ha caracterizado por ser una prioridad política de los diferentes gobiernos estatales. *Vid.* Susana Galera Rodrigo, "En el día del medio ambiente: España, ¿hasta cuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas?", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 80, 2018, p.74-79.

parlamentarios a la hora de introducir las enmiendas que consideren necesarias para perfeccionar el texto.

## **II. CARACTERÍSTICAS QUE PRESENTA EL PROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

### **1. La futura ley de cambio climático y transición energética se concibe como un elemento del “Marco Estratégico de Energía y Clima: Una oportunidad para la modernización de la economía española y la creación de empleo”.**

“El Marco Estratégico de Energía y Clima: Una oportunidad para la modernización de la economía española y la creación de empleo” (en adelante, MEEC) está formado por tres piezas clave: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, la Estrategia de Transición Justa y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030. Por lo tanto, la comprensión e interpretación del proyecto objeto de estudio se ha de realizar desde el contexto en el que está inmerso, y que ahora pasamos a exponer.

Tomando como referencia el nuevo contrato social de prosperidad inclusiva dentro de los límites del planeta - que deriva del Acuerdo de París de 2015 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas -, y el marco jurídico de la UE, el Estado español se dota de un MEEC, para descarbonizar su economía, que está formado por tres elementos que se complementan y que, por lo tanto, no se pueden abordar de forma aislada.

El PNIEC marca los objetivos de descarbonización para 2030 y las medidas más adecuadas para conseguirlos, maximizando los beneficios y minimizando los costes<sup>10</sup>. En definitiva, marca una hoja de ruta para la próxima década teniendo

---

<sup>10</sup> El PNIEC en el punto 2, dedicado a los objetivos generales y específicos, y en el punto 3, dedicado a las políticas y medidas a aplicar para conseguirlos, aborda el tratamiento respectivo a través de 5 dimensiones - tal como se determina en el artículo 1.2 y en el anexo I del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima -: dimensión de la descarbonización de la economía y avance en las renovables, dimensión de la eficiencia energética, dimensión de la seguridad energética, dimensión del mercado interior de la energía, dimensión de investigación, innovación y competitividad. Finalmente, en el punto 4 se determina el impacto macroeconómico, en el empleo, en las Administraciones Públicas, impactos sociales, sobre la contaminación y la salud pública. *Vid.* el borrador, de enero 2020, se encuentra en [https://www.miteco.gob.es/images/es/pniec\\_2021-2030\\_borradoractualizado\\_tcm30-506491.pdf](https://www.miteco.gob.es/images/es/pniec_2021-2030_borradoractualizado_tcm30-506491.pdf) >[consultado el 27/05/2020].

en cuenta el objetivo final de conseguir la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en 2050.

La Estrategia de Transición Justa pretende optimizar las oportunidades de empleo que ofrecerá la transición hacia una economía descarbonizada. Asimismo, estamos ante un instrumento que tiene como objetivo minimizar los impactos negativos en zonas vulnerables y reactivar los territorios afectados por el fin de la extracción de carbón, por el cierre de centrales térmicas de carbón y, también, por el cierre de centrales nucleares<sup>11</sup>.

Finalmente, en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética encontramos el instrumento a través del cual se normativizan los objetivos de descarbonización, se regulan cuestiones esenciales, se establecen mandatos a los poderes públicos y se predetermina el comportamiento de los operadores económicos en este ámbito<sup>12</sup>.

## **2. El proyecto objeto de estudio como texto que enmarca la regulación de cambio climático y transición energética**

Decimos que estamos ante un texto que enmarca la regulación de cambio climático por varios motivos. En primer lugar, se trata de un texto que fija unos objetivos de descarbonización, en definitiva, de reducción de emisiones de GEI, que condicionan toda la actuación de los poderes públicos y el resto de operadores en aras a la consecución de los mismos<sup>13</sup>. En segundo lugar, la norma entra a regular aquellos ámbitos, sectores y aspectos necesarios para conseguir dichos objetivos. Es decir, estamos ante una regulación que no entra en aquellos ámbitos que, en teoría, ya están encauzados o sobre los que se considera que no hace falta añadir o reforzar las medidas existentes actualmente<sup>14</sup>. En tercer lugar, es un texto enmarcador porque se refiere tanto a medidas de mitigación de GEI, de absorción de GEI, de adaptación al cambio climático, de cambio de modelo energético, como de transición justa. En

---

<sup>11</sup> Existe un borrador en <[https://www.miteco.gob.es/es/transicion-justa/borradoretej\\_tcm30-508312.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/transicion-justa/borradoretej_tcm30-508312.pdf)>[consultado el 18/05/2020].

<sup>12</sup> <<https://s03.s3c.es/imag/doc/2020-05-18/20200518-Proyecto-Ley-Cambio-Climatico-Congreso.pdf>>[consultado el 22/05/2020].

<sup>13</sup> Vid. art. 3.

<sup>14</sup> Por ejemplo, el texto no hace referencia al régimen del mercado de derechos de emisión de la UE.

definitiva, estamos ante un texto que afronta de cara la directa relación entre modelo energético y emisiones de GEI. En último lugar, se trata de una regulación que, en general, determina los aspectos esenciales de los ámbitos en que es necesaria una nueva normación y deja las cuestiones más concretas en manos de otros instrumentos y de desarrollos posteriores a llevar a cabo por el Estado, las CCAA o los Entes Locales.

### **3. El texto del proyecto de ley institucionaliza y regula otros instrumentos que lo complementan**

El texto estudiado institucionaliza y define el PNIEC<sup>15</sup>, que se aprobará por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y determina que el primer PNIEC abarcará el periodo 2021-2030<sup>16</sup>. Además, concreta que el PNIEC incluirá “los objetivos y contribuciones cuantitativas ajustadas a la ley, a nivel nacional y sectorial, de reducción de emisiones de GEI y absorciones por los sumideros, de energías renovables y de eficiencia energética, garantizando la contribución de todos los sectores de la economía a estos objetivos”. Así, en el ámbito del transporte especifica que, en el PNIEC, se establecerán objetivos para 2030 de penetración de vehículos con nulas o bajas emisiones de CO<sub>2</sub><sup>17</sup>.

También establece que, mediante real decreto del Consejo de Ministros a propuesta de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Dermográfico, se aprobará una Estrategia de Descarbonización a 2050, que ha de marcar la senda de la reducción de emisiones de GEI y de incremento de las absorciones por los sumideros de la economía española hasta 2050, fijando como mínimo un objetivo intermedio de mitigación de emisiones de GEI indicativo en 2040<sup>18</sup>. La Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050, que ha sido sometida a consulta pública previa a la elaboración del texto de 09/04/2019 a 26/04/2019, responde a esta previsión del proyecto de ley, que a la vez deriva del Reglamento UE 2018/1999 del

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la regulación contemplada en el capítulo 2 del Reglamento UE 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

<sup>16</sup> *Vid.* art. 4.

<sup>17</sup> *Vid.* apartado 1 art. 12.

<sup>18</sup> *Vid.* art. 5.

Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima y por la que se modifica y deroga normativa europea<sup>19</sup>. Además, se prevé que en la Estrategia de Descarbonización a 2050 se determinen medidas para que en el ámbito de los turismos y los vehículos comerciales ligeros nuevos se vayan reduciendo las emisiones, con el objetivo que en 2040, como muy tarde, los vehículos nuevos sean de cero emisiones<sup>20</sup>.

Por otro lado, con el objetivo de reducir las emisiones derivadas de la movilidad, el texto estatal establece la obligación de que los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares incorporen medidas de mitigación en los planes de ordenación urbana. De esta forma se pretende predeterminar, en parte, el contenido de sus planes de ordenación urbana<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> En el considerando 35 del Reglamento citado se afirma “Las estrategias estables de reducción de emisiones de GEI a largo plazo son clave para contribuir a la transformación económica, el empleo, el crecimiento y el logro de objetivos más amplios de desarrollo sostenible, así como para avanzar de forma justa y eficiente hacia el objetivo a largo plazo establecido por el Acuerdo de París. Además, se invita a las Partes en dicho Acuerdo a comunicar, a más tardar en 2020, sus estrategias de reducción de las emisiones de GEI a largo plazo para mediados de siglo”. En el considerando 36 se señala “Los Estados miembros deben elaborar estrategias a largo plazo con una perspectiva de al menos 30 años para contribuir al cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros en virtud de la CMNUCC y el Acuerdo de París, en el contexto del objetivo del Acuerdo de París de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y de proseguir los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C por encima de esos niveles, así como de lograr a largo plazo una reducción de las emisiones de GEI y un incremento de la absorción por los sumideros en todos los sectores en consonancia con el objetivo asumido por la Unión. Los Estados miembros deben elaborar sus estrategias de forma abierta y transparente, así como garantizar que el público tenga oportunidades reales de participar en su preparación. Sus planes nacionales integrados de energía y clima y las estrategias a largo plazo deben ser coherentes entre sí”. *Vid.* art. 15 del Reglamento citado.

<sup>20</sup> *Vid.* apartado 2 art. 12.

<sup>21</sup> En el apartado 3 del artículo 12, del proyecto de ley, se establece: “Los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares introducirán en la planificación de ordenación urbana medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos:

- a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones no más tarde de 2023.
- b) Medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables.
- c) Medidas para la mejora y uso de la red de transporte público.
- d) Medidas para la electrificación de la red de transporte público y otros combustibles sin emisiones de gases de efecto invernadero, como el biometano.
- e) Medidas para fomentar del uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga.
- f) Medidas de impulso de la movilidad eléctrica compartida”.

Teniendo en cuenta, según la disposición final décima, los títulos competenciales que amparan el texto, consideramos que el apartado 3 del artículo 12, aunque hace referencia al contenido de los planes de ordenación urbana, entra dentro del concepto de “legislación básica sobre

Asimismo, a través de este texto se regula a nivel estatal el instrumento del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC). La necesidad de regular esta figura deriva de la previsión existente en el artículo 4.1.b) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) que expresa que “las Partes deberán formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan (...) medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático”. En España se adopta por Consejo de Ministros el primer PNACC en 2006, sin disponer de una regulación estatal sobre esta figura. Por lo tanto, celebramos que se prevea en el proyecto de ley su ordenación, concretando su objeto, objetivos específicos, contenido básico, forma de aprobación, desarrollo mediante programas de trabajo y planes sectoriales de adaptación y revisión de resultados. Postulamos que la Estrategia del Agua para la Transición Ecológica, que podría introducirse por primera vez en nuestro ordenamiento a través del artículo 17, se podría considerar como un plan sectorial de adaptación elaborado en desarrollo del PNACC, ya que, tal como se definen, ambos han de servir para identificar riesgos y establecer medidas de respuesta para evitarlos o limitarlos<sup>22</sup>.

En el ámbito del patrimonio natural y la biodiversidad, para conseguir una mejora de las políticas de conservación, gestión y uso sostenible, se prevé la elaboración y presentación de una “estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático”<sup>23</sup>. Según el proyecto de ley “esta estrategia incluirá las directrices básicas para la adaptación al cambio climático de los ecosistemas naturales y de las especies silvestres españolas, así como las líneas básicas de restauración y conservación de los mismos, con especial referencia a los ecosistemas acuáticos o dependientes del agua y de alta montaña”<sup>24</sup>. Aunque no se mencione en el texto de forma expresa, se sobreentiende que esta

---

protección del medio ambiente”, que respalda el Tribunal Constitucional, debido al carácter transversal e intersectorial del medio ambiente. *Vid.* Lucía Casado Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d’Estudis d’Autogovern, Barcelona, 2018, p.113 y ss.

<sup>22</sup> *Vid.* art. 15.7 y 17.

<sup>23</sup> Como, por ejemplo, las especies de alta montaña, los humedales terrestres, las zonas de ribera de los ríos.

<sup>24</sup> Art. 21.2.

estrategia es coherente con el PNACC, como elemento que lo desarrolla e implementa a través de un plan de carácter sectorial.

En el proyecto también se regula la Estrategia de Transición Justa, definiéndose como un instrumento estatal que ha de servir para que en el tránsito hacia una economía baja en carbono se optimicen las oportunidades y se minimicen los impactos, en los sectores y territorios afectados por la reconversión de los viejos modelos de generación de energía y de producción. Asimismo, se determina su contenido<sup>25</sup> y su forma de aprobación<sup>26</sup>. El objetivo de la Estrategia de Transición Justa se articula y vehicula a través de los Convenios de Transición Justa<sup>27</sup>.

#### **4. El texto del proyecto remite a desarrollos posteriores**

Pasamos a mencionar diversos supuestos de remisiones a desarrollos posteriores.

Para articular y posibilitar el impulso de las energías renovables, se ordenan desarrollos reglamentarios. Así, en la disposición final segunda se afirma que, más allá del régimen de retribución específico, para fomentar la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable y al objeto de favorecer la previsibilidad y estabilidad en los ingresos y financiación de las nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable que se construyan, “*el Gobierno desarrollará reglamentariamente otro marco retributivo para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, basado en el conocimiento a largo plazo de un precio fijo por*

---

<sup>25</sup> Según el apartado 2 del art. 24 se incluirá el siguiente contenido:

a) Identificación de colectivos, sectores y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono.

b) Análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética.

c) Políticas industriales, de investigación y desarrollo, de innovación, de promoción de actividad económica y de empleo y formación ocupacional para la transición justa.

d) Instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, como en las mesas de diálogo social.

e) El marco de elaboración de los convenios de Transición Justa”.

<sup>26</sup> Según el apartado 1 del art. 24 “el Gobierno aprobará, cada cinco años, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, Estrategias de Transición Justa, a propuesta conjunta de los ministros para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; de Trabajo y Economía Social; de Industria, Comercio y Turismo; de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; y de Ciencia e Innovación, con la participación de las Comunidades Autónomas y los agentes sociales”.

<sup>27</sup> En el art. 25 del proyecto se regula el objeto de los citados convenios, las partes, el contenido y su duración.

la energía. El referido marco retributivo se otorgará mediante procedimientos de concurrencia competitiva en los que el producto a subastar será la energía eléctrica, la potencia instalada o una combinación de ambas y la variable sobre la que se ofertará será el precio de retribución de dicha energía”<sup>28</sup>.

Para compatibilizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en materia de generación eléctrica a partir de renovables con los derechos otorgados a terceros, el régimen de caudales ecológicos y con los objetivos ambientales de las masas de agua de los planes hidrológicos de cuenca, el texto del proyecto de ley establece el mandato de promover las centrales hidroeléctricas reversibles<sup>29</sup> que, además, posibilitan gestionar la producción renovable<sup>30</sup>. Para ello se determina que *reglamentariamente* se han de establecer “las condiciones técnicas para llevar a cabo el bombeo, almacenamiento y turbinado para maximizar la integración de energías renovables”. Todo ello condicionado al cumplimiento de los objetivos ambientales en los planes de cuenca<sup>31</sup>.

Para fomentar la penetración del gas renovable -“incluyendo el biogás<sup>32</sup>, el biometano, el hidrógeno y otros combustibles en cuya fabricación se hayan usado exclusivamente materias primas y energía de origen renovable o permitan la reutilización de residuos orgánicos o subproductos de origen animal o vegetal”<sup>33</sup>- se prevé, en el art.10 del texto del proyecto de ley, *la aprobación, por parte del Gobierno, de planes específicos de fomento* que se han de alienar con

---

<sup>28</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>29</sup> “La generación de electricidad mediante la transferencia de agua entre embalses a distintas alturas se posiciona como uno de los medios más rentables y flexibles de almacenar energía en el orden de los GWh. Estas centrales son idóneas para dar respuesta a los cambios frecuentes entre la escasez y los excedentes de electricidad, ya que absorben los excedentes según se producen”. Vid. <<https://cordis.europa.eu/news/rcn/125319/es>> [consultado el 20/04/2020]. En definitiva, las centrales hidroeléctricas reversibles sirven para el almacenamiento a gran escala de energía, ya que utilizan la energía sobrante en momentos valle, para transportar el agua a un embalse superior, y generar energía en momentos punta.

<sup>30</sup> Por energías renovables no gestionables entendemos “aquellas energías (en particular eólica y solar) cuya fuente de generación primaria no es controlable ni almacenable y sobre las que no existe posibilidad de realizar un control en la producción. La integración de estas energías en el sistema eléctrico es especialmente compleja, ya que su variabilidad dificulta el mantenimiento del equilibrio entre generación y consumo eléctrico”. Vid. <<https://www.ree.es/es/red21/integracion-de-renovables/integracion-de-renovables-no-gestionables>>[consultado el 21/04/2020]. La manera tradicional de generar energía hidroeléctrica también la incluye en el grupo de energías renovables no gestionables.

<sup>31</sup> Art. 6.2 proyecto.

<sup>32</sup> Introducido en la modificación del anteproyecto por el Gobierno en junio 2019.

<sup>33</sup> Art. 10.

el cumplimiento de los objetivos establecidos en los PNIEC. Los planes específicos mencionados tendrán que determinar, entre otras medidas, “los objetivos anuales de penetración de los gases renovables en la venta o consumo de gas natural” y los sujetos obligados. En definitiva, se pretende la sustitución del gas natural por el gas renovable utilizando la red de gas natural. El problema es que no se concretan las medidas de fomento que se utilizarán para cumplir los objetivos anuales de penetración del gas renovable.

En aras a incentivar el uso de biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables de origen no biológico en el transporte aéreo, se determina que “el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana y para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *establecerá objetivos anuales de suministro*”<sup>34</sup>. Asimismo, se establece que, reglamentariamente, el Gobierno adoptará las medidas necesarias para cumplir con los objetivos de suministro fijados<sup>35</sup>. Tampoco aquí se especifican las medidas de fomento a utilizar.

Con relación a la instalación de puntos de recarga eléctrica, después de establecerse cuáles son los sujetos obligados a realizarla, su potencia mínima y el plazo en que deberán prestar el servicio, se determina que *mediante real decreto se establecerá* el listado de instalaciones de suministro de combustibles y carburantes obligadas a instalar los puntos de recarga eléctrica y las excepciones e imposibilidades técnicas para su cumplimiento<sup>36</sup>. En este ámbito, también, se determina que *se establecerán, en el Código Técnico de la Edificación*, las obligaciones de instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en edificios de nueva construcción y en intervenciones en edificios existentes. De igual modo se contempla regular la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en aparcamientos que no estén integrados en edificios.

Con el objetivo que en los puertos competencia del Estado se llegue a las cero emisiones directas en el año 2050, se determina que *el Gobierno adoptará*

---

<sup>34</sup> Art.11.

<sup>35</sup> En el propio art. 11 ya se apuntan cuáles pueden ser estas medidas.

<sup>36</sup> Art. 13. La cursiva es nuestra.

*medidas* para disminuir paulatinamente las emisiones de GEI de los barcos atracados en los puertos<sup>37</sup>.

Respecto a la consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo terrestre, en el texto del anteproyecto se preveía que *reglamentariamente* se aprobarían “los criterios de modulación de los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre”<sup>38</sup> sin superar los plazos máximos establecidos por la normativa de referencia<sup>39</sup>. La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en su redacción inicial, preveía un desarrollo reglamentario que tenía que establecer los plazos máximos de duración de las concesiones, en función de los usos a que las mismas se destinen, fijando un plazo máximo de 30 años<sup>40</sup>. Esta previsión de desarrollo no se materializó y al modificarse la Ley de Costas, a través de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28-7-1988, se modificó este articulado ampliando el plazo máximo de duración de las concesiones de dominio público marítimo terrestre a 75 años<sup>41</sup>, que es el plazo límite genérico determinado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El texto del proyecto de ley, a pesar de abandonar la previsión de desarrollo reglamentario para establecer criterios de modulación de los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre, sí que introduce aspectos de calado en este mandato al determinar que los plazos de duración de las concesiones ya no tendrá como

---

<sup>37</sup> Art. 14.

<sup>38</sup> Art. 18.4 del anteproyecto de ley.

<sup>39</sup> Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

<sup>40</sup> Art. 66 Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

“1. Las concesiones se otorgarán sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos preexistentes.

2. El plazo será el que se determine en el título correspondiente. Reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen. En ningún caso estos plazos podrán exceder de treinta años”.

<sup>41</sup> Nueva redacción art. 66. [Duración de la concesión]

“1. Las concesiones se otorgarán sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos preexistentes.

2. El plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso podrá exceder de setenta y cinco años. Reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen. Los plazos máximos fijados para cada uso podrán ampliarse, en los términos que reglamentariamente se establezcan, respetando en todo caso el plazo máximo de setenta y cinco años, cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático, aprobados por la Administración”.

criterio modulador cuasi-único a los usos del dominio público<sup>42</sup>, sino que se incorporan parámetros como “el estado y evolución de los ecosistemas, las condiciones hidromorfológicas, climáticas y de dinámica costera, así como sobre la presión acumulada de los diferentes usos que soporta cada tramo de costa”<sup>43</sup>. Por lo tanto, se introduce con fuerza la variable de los efectos del cambio climático<sup>44</sup>.

En el ámbito de la política forestal agraria y de desarrollo rural se establece *el mandato al Gobierno de incorporar medidas* para reducir su vulnerabilidad al cambio climático y facilitar su preservación, entre ellas, “la elaboración de un mapa de vulnerabilidad, así como la evaluación y promoción de sistemas agrícolas y prácticas de gestión forestal sostenibles para aumentar su resiliencia frente al cambio climático, que fomentarán en todo caso las sinergias con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en estos ecosistemas”<sup>45</sup>.

Igualmente, se expresa que *se establecerá reglamentariamente* la manera y los plazos en que se van a destinar las dotaciones<sup>46</sup> presupuestarias determinadas<sup>47</sup> para conseguir los objetivos en materia de cambio climático y transición energética.

En sede de contratación pública de la Administración General del Estado se expresa que en el plazo de un año, desde la entrada en vigor del texto objeto de estudio, el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el

---

<sup>42</sup> Decimos cuasi único porque como hemos visto, en nota a pie de página *ut supra*, en la normativa vigente se prevé que reglamentariamente se pueda contemplar la ampliación de los plazos cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático.

<sup>43</sup> Art. 18.3.

<sup>44</sup> Más allá de la presentación de proyectos de regeneración y de lucha contra los efectos del cambio climático que la normativa actualmente contempla para posibilitar la ampliación de plazos.

<sup>45</sup> Art. 22.

<sup>46</sup> En la versión del anteproyecto de 20/02/2019 se establecía que al menos el 20% de los presupuestos debían contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en materia de cambio climático y a la transición energética.

<sup>47</sup> Para determinar el porcentaje de los Presupuestos Generales del Estado destinado a la lucha contra el cambio climático se excluyen una serie de partidas. Así en el apartado 1 del art. 26 del proyecto de ley se expresa: “De esta obligación se exceptuarán los recursos transferidos a las Administraciones territoriales, así como los gastos que, por su propia naturaleza, no tienen incidencia directa en el cambio climático, como los gastos de personal, los de finalidad social, como las pensiones o las prestaciones de desempleo, los de finalidad estrictamente financiera de la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal, como el servicio de la Deuda Pública u cualquier otro que se determinare”.

Ministerio de Hacienda han de *elaborar un catálogo de prestaciones*, en cuya contratación se deberá tener en cuenta los criterios que se determinen relativos a la reducción de emisiones, de huella de carbono y de alimentación sostenible y saludable<sup>48</sup>.

La integración de los riesgos del cambio climático por entidades cuyos valores estén admitidos a negociación en mercados regulados, entidades de crédito, entidades aseguradoras y reaseguradoras y sociedades por razón de tamaño<sup>49</sup> se realiza incluyendo en los informes de gestión un informe anual, “en el que se haga una evaluación del impacto financiero sobre la sociedad de los riesgos asociados al cambio climático generados por la exposición a éste de su actividad, incluyendo los riesgos de la transición hacia una economía sostenible y las medidas que se adopten para hacer frente a dichos riesgos”. El contenido de los citados informes *se determinará por real decreto* en el plazo de dos años desde la aprobación del texto objeto de estudio, aunque en el mismo ya se establece que se incluirán una serie de aspectos<sup>50</sup>.

Asimismo, con miras a reforzar la capacitación para una actividad técnica y profesional medioambientalmente sostenible, baja en carbono y resiliente frente

---

<sup>48</sup> Art.27.1.

<sup>49</sup> Según el apartado 4 del art. 28 se refiere a “las sociedades que formen cuentas consolidadas y las sociedades que no formen parte de un grupo consolidable”, distintas de las citadas anteriormente, “y que estén obligadas a incluir en el informe de gestión consolidado o en el informe de gestión individual, el estado de información no financiera de acuerdo con lo previsto en el artículo 49.5 del Código de Comercio y el en artículo 262.5 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital”.

<sup>50</sup> Según el apartado 5 del art. 28 se han de incluir los siguientes aspectos:

“a) La estructura de gobierno de la organización, incluyendo la función que sus distintos órganos desempeñan, en relación con la identificación, evaluación y gestión de los riesgos y oportunidades relacionados con el cambio climático.

b) El enfoque estratégico, tanto en términos de adaptación como de mitigación, de las entidades para gestionar los riesgos financieros asociados al cambio climático, teniendo en cuenta los riesgos ya existentes en el momento de la redacción del informe, y los que puedan surgir en el futuro, identificando las acciones necesarias en dicho momento para la mitigación de tales riesgos.

c) Los impactos reales y potenciales de los riesgos y oportunidades asociados al cambio climático en las actividades de la organización y su estrategia, así como en su planificación financiera.

d) Los procesos de identificación, evaluación, control y gestión de los riesgos relacionados con el clima y cómo éstos se integran en su análisis de riesgo de negocio global y su integración en la gestión global del riesgo por parte de la organización.

e) Las métricas, escenarios y los objetivos utilizados para evaluar y gestionar los riesgos y oportunidades relevantes relacionados con el cambio climático y, en caso de que se haya calculado, el alcance 1 y 2 de su huella de carbono y cómo se afronta su reducción”.

al cambio climático, se prevé *la revisión y actualización, por parte del Gobierno*, de las ofertas formativas para facilitar el empleo en los ámbitos clave de la transición a una economía hipocarbónica<sup>51</sup>.

En coherencia con el objeto y los objetivos de la futura norma, en la disposición adicional segunda, se prevé que *el sector público estatal desinvierta en productos energéticos de origen fósil* desprendiéndose de “participaciones o instrumentos financieros de empresas o entidades cuya actividad mercantil incluya la extracción, refinado o procesado de productos energéticos de origen fósil”. Para ello se determina que “en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio para la Transición Ecológica y el reto Demográfico *elaborarán un estudio del estado de situación y una propuesta de calendario*”.

En aras a identificar oportunidades de reducción de emisiones en el ámbito de la aviación civil, se contempla el mandato<sup>52</sup> de *determinar los requisitos de las auditorías energéticas operacionales y de los planes estratégicos de sostenibilidad ambiental* que deberán implementar “las compañías aéreas, los gestores de los aeropuertos de interés general y los proveedores de servicios de tránsito aéreo, sujetos a la supervisión de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea”<sup>53</sup>.

## **5. Se trata de un texto explícitamente abierto a cambios posteriores**

En efecto, en el articulado del texto objeto de estudio encontramos diferentes manifestaciones que sustentan la afirmación de que estamos ante un texto explícitamente abierto a cambios posteriores.

Interpretando de forma integrada el proyecto de ley vemos claramente la característica señalada. Para cumplir con el objeto de la ley - que es, principalmente, asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París y facilitar la plena descarbonización de la economía española<sup>54</sup> - se fijan unos objetivos para 2030 y 2050. Así, en el apartado 1 del artículo 3 se definen los

---

<sup>51</sup> Vid. art. 31 del texto.

<sup>52</sup> Se ha de realizar por orden del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previo informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

<sup>53</sup> Vid. disposición adicional cuarta.

<sup>54</sup> Vid. art. 1 del texto.

objetivos para 2030 - de reducción de emisiones de GEI, de penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final, de penetración de energías renovables en el sistema eléctrico y de la mejora de la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria – y en el apartado 2 del mismo artículo se determina que para 2050 España deberá alcanzar la neutralidad climática y el sistema eléctrico deberá estar basado íntegramente en fuentes de generación de origen renovable. Seguidamente, en el apartado 3, se expresa que los citados objetivos, establecidos para 2030 y 2050, se podrán *revisar al alza*, por el Consejo de Ministros, para perseguir una serie de fines<sup>55</sup> que están conectados con el objeto de la ley<sup>56</sup>. Ahora bien, esta actualización de los objetivos, según el apartado 4 del mismo artículo, si se lleva a cabo *solo podrá ser al alza*. Esta disposición entronca con el *principio rector de no regresión* recogido en la exposición de motivos<sup>57</sup> y en el artículo 2 del texto.

Por último, en el ámbito de la movilización de recursos públicos destinados a la lucha contra el cambio climático y la transición energética, en la exposición de motivos y en el apartado 2 del artículo 26 se expresa que, más allá del porcentaje determinado<sup>58</sup> de los Presupuestos Generales del Estado que deba contribuir al

---

<sup>55</sup> Vid. apartado 3 del artículo 3: “a) Para cumplir con el Acuerdo de París, de acuerdo con las decisiones que tome la Conferencia de las Partes en su calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París.

b) Para cumplir con la normativa de la Unión Europea.

c) Para adaptarlos a la evolución de los avances tecnológicos y del conocimiento científico.

d) A la luz de la concurrencia de elementos objetivos cuantificables que, motivadamente, lo aconsejen por motivos medioambientales, sociales o económicos”.

<sup>56</sup> Determinado en el artículo 1 del texto.

<sup>57</sup> En los puntos III y IV de la exposición de motivos se expresa: “Es necesario fijar en el marco de la Ley, objetivos de reducción de emisiones para el año 2030 y 2050 ofreciendo previsibilidad para orientar las decisiones de los inversores y de los reguladores con competencias en la materia. Los objetivos cuantificados buscan favorecer la predictibilidad y las señales económicas adecuadas, recogiendo *el principio de no regresión* en los objetivos marcados. Desde el punto de vista medioambiental, este principio de no regresión se define como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las administraciones públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental. En el caso de los Estados descentralizados como España, este principio ordena también la interconexión interordinamental: ya no sólo como proyección temporal entre normas anteriores y posteriores, sino en el juego de las bases de las normas ambientales, es decir, que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que el legislador básico estatal (...). Dichos objetivos, además, *serán revisables, sin que puedan suponer una disminución del nivel de ambición medioambiental* y deberán reflejar la mayor ambición posible”. La cursiva es nuestra.

<sup>58</sup> En la versión del anteproyecto de 20/02/2019, se disponía que “al menos el 20% de los Presupuestos Generales del Estado deberá contribuir a los objetivos establecidos en materia de

cumplimiento de los objetivos establecidos en la norma, el Gobierno *revisará al alza* esta previsión antes de 2025, a la luz de los resultados obtenidos.

### III. OBJETIVOS DE LA FUTURA NORMA

A lo largo del texto encontramos diferentes tipos de objetivos, desde los más genéricos hasta los más concretos. Pasamos a tomar cuenta de ellos.

De forma genérica, se determina que la norma pretende asegurar que se cumplan los objetivos del Acuerdo de París, que se descarbonice la economía de forma plena, garantizando un uso sostenible de los recursos, que se promueva la adaptación a los impactos del cambio climático y que la implantación de este modelo genere empleos dignos.

De forma más concreta, se establecen una serie de objetivos estatales, para diferentes horizontes temporales, en aras a conseguir el objetivo genérico explicitado. Así:

- Para el año 2030,

“a) Reducir (...) las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 20% respecto del año 1990.

b) Alcanzar (...) penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de al menos, un 35%.

c) Alcanzar (...) un sistema eléctrico con, al menos, un 70% de generación a partir de energías de origen renovable.

d) Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 35%, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria”<sup>59</sup>.

- Para 2040, se establece que los turismos y vehículos comerciales ligeros *nuevos*, no destinados a usos comerciales, han de emitir 0 emisiones de GEI<sup>60</sup>.

- El año 2050, “(...) España deberá alcanzar la neutralidad climática (...) y el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de

---

cambio climático y a la transición energética (...)”. En junio 2019 el Gobierno modifica el anteproyecto expresando que será un porcentaje a determinar de los Presupuestos Generales del Estado los que se destinarán a cumplir con los objetivos determinados en el texto.

<sup>59</sup> Vid. art. 3.1.

<sup>60</sup> Vid. art. 12.2.

generación de origen renovable”<sup>61</sup>. Asimismo, en la citada fecha, *el parque* de turismos y vehículos comerciales ligeros no han de generar emisiones directas de GEI<sup>62</sup>, de la misma forma que tampoco lo han de hacer las embarcaciones atracadas en los puertos de competencia del Estado.

Más allá de los objetivos genéricos y de los concretos vinculados a un horizonte temporal, nos encontramos con objetivos relacionados con un recurso concreto, a través de los cuales se garantiza el uso sostenible del mismo en todo este proceso de descarbonización y adaptación. Así, la planificación y gestión hidrológica tendrá como objetivos “conseguir la seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socio-económicas, de acuerdo con la jerarquía de usos, reduciendo la exposición y vulnerabilidad al cambio climático e incrementando la resiliencia”<sup>63</sup>. En sede de dominio público marítimo terrestre, su planificación y gestión, que ha de integrar la adaptación al cambio climático, tiene como objetivo el incremento de su resiliencia a los efectos del cambio climático y a la variabilidad climática<sup>64</sup>. Las actuaciones en el ámbito agrario, forestal y rural van encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los montes y de los suelos agrícolas y forestales al cambio climático y fomentar la reducción de emisiones de GEI en estos ámbitos<sup>65</sup>.

Finalmente, en sede de elaboración de la planificación, la gestión y las nuevas intervenciones en el ámbito territorial y urbanístico, en la edificación e infraestructuras de transporte se determina que, principalmente, se han de considerar e integrar, por un lado, los riesgos derivados de cambio climático<sup>66</sup> y,

---

<sup>61</sup> Vid. art. 3.2.

<sup>62</sup> Vid. art. 12.1.

<sup>63</sup> Vid. art. 17.1.

<sup>64</sup> Vid. art. 18.1 y 2.

<sup>65</sup> Vid. art. 22.

<sup>66</sup> Es por este motivo que en la disposición final séptima del texto del proyecto se modifica la letra c) del artículo 20.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, en el sentido de añadir que, en la prevención de riesgos naturales y accidentes graves en la ordenación de los usos del suelo, se incluirán los riesgos derivados del cambio climático, citando de forma expresa los siguientes: “a) Riesgos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar.

b) Riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de emergencias.

c) Riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquéllos que afectan a poblaciones vulnerables. Estos datos se ofrecerán desagregados por sexo.

por otro, la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático. Además, se establece el mandato de adecuar “las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático”<sup>67</sup>.

#### **IV. ESTUDIO DE LAS LUCES Y SOMBRAS DEL CONTENIDO REGULATORIO DEL PROYECTO DE LEY**

##### **1. Luces que emanan del proyecto**

Son varios los aciertos del texto que consideramos remarcables:

###### *a) Las unívocas señales que envía a los operadores económicos y jurídicos*

Cabe llamar la atención sobre la clara apuesta por una articulación de la desinversión pública y privada futura sobre los productos energéticos de origen fósil. Así, por un lado, se establece el mandato a la Administración del Estado de no otorgar nuevas autorizaciones de exploración e investigación de hidrocarburos<sup>68</sup> ni nuevas concesiones de explotación de los mismos -incluyendo la fractura hidráulica de alto volumen-, en el territorio nacional, incluido el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental<sup>69</sup>. Ahora bien, consideramos que, de acuerdo con el derecho transitorio<sup>70</sup>, establecido en aras a la seguridad jurídica, de este mandato limitador quedan excluidas las solicitudes de concesión de explotación, asociadas a un permiso de investigación vigente, que se hayan empezado a tramitar antes de la entrada en vigor de la futura norma objeto de estudio, a las que se les aplicará la normativa vigente al otorgarse el permiso de investigación<sup>71</sup>, a excepción de la posibilidad

---

d) Riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales.

e) Riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales”.

<sup>67</sup> Vid. art. 19.

<sup>68</sup> Según la disposición transitoria primera, esta previsión alcanza también a las autorizaciones de exploración e investigación de hidrocarburos que se encuentren en tramitación en el momento que entre en vigor el texto objeto de estudio.

<sup>69</sup> Vid. art. 8.1.

<sup>70</sup> Vid. disposición transitoria primera.

<sup>71</sup> Art. 9.2 Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

“2. El permiso de investigación faculta a su titular para investigar, en exclusiva, en la superficie otorgada la existencia de hidrocarburos y de almacenamientos subterráneos para los mismos, en las condiciones establecidas en la normativa vigente y en el plan de investigación previamente aprobado. El otorgamiento de un permiso de investigación confiere al titular el derecho, en exclusiva, a obtener concesiones de explotación, en cualquier momento del plazo de vigencia del permiso, sobre la misma área, (...)”.

de prórroga, que se excluye expresamente. En coherencia con ello, se determina que, cinco años antes que se acabe la vigencia de una concesión de explotación, el operador deberá presentar ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico un estudio de reconversión de las instalaciones, dando prioridad a energías renovables como, por ejemplo, la geotérmica<sup>72</sup>.

Por otro lado, se articula el proceso para que, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros<sup>73</sup>, se establezca un calendario de eliminación “de las ayudas y medidas que favorezcan el uso de los productos energéticos de origen fósil”<sup>74</sup>, de manera que su mantenimiento deberá de considerarse excepcional y justificarse por razones de interés social, económico o por la inexistencia de alternativas tecnológicas.

De igual modo, se establece el mandato de elaborar una propuesta de calendario para que el sector público estatal se desprenda de acciones, participaciones, obligaciones o instrumentos financieros de “entidades cuya actividad mercantil incluya la extracción, refinado o procesado de productos energéticos de origen fósil”<sup>75</sup>.

También es una señal importante, para los operadores económicos, la obligatoria asunción de variables relativas al cambio climático en la contratación pública por parte del sector público estatal. En este sentido, destacamos el establecimiento de una disposición en la que se determina que en las

---

<sup>72</sup> *Vid.* art. 8.2.

<sup>73</sup> En el art. 9 se prevé que durante el último trimestre de cada año el Ministerio de Hacienda realice “un informe sobre el régimen fiscal aplicable a los productos energéticos de origen fósil, identificando aquellas ayudas y medidas que favorezcan su uso”. Con esta información el Ministerio para la Transición Ecológica tiene el cometido de elaborar una propuesta de calendario para revisar tales ayudas en coherencia con los objetivos del texto objeto de estudio. Este calendario de revisión es el que finalmente se aprobará por Acuerdo de Consejo de Ministros.

<sup>74</sup> *Vid.* art. 9.

<sup>75</sup> *Vid.* disposición adicional segunda. Por ejemplo, la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) se tendrá que desprender del Grupo Hunosa, que pertenece al sector energético y minero, con sede en Asturias, y lleva a cabo actividad de extracción y comercialización de carbón.

prescripciones técnicas particulares<sup>76</sup> de los pliegos de contratación pública<sup>77</sup>, de las prestaciones incluidas en un catálogo que se ha de elaborar<sup>78</sup>, se *incorporarán* criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono dirigidos a luchar contra el cambio climático. En este ámbito de la contratación pública también se dispone la *obligatoriedad* de que, en las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra, se incluyan criterios de adjudicación relacionados con la reducción de emisiones de GEI, la eficiencia energética y la adaptación al cambio climático<sup>79</sup>. Por tanto, vemos que en el sector público estatal se va más allá del artículo 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que determina que entre los criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio se *pueden* incluir criterios ambientales<sup>80</sup>, y se establece el marco imperativo necesario para asegurar la creación de mercados para productos climáticamente neutros y circulares.

Otro mensaje importante, que está enviando la futura norma a los propietarios arrendadores, es que los inmuebles situados en el Estado español que a partir de 2030 no sean considerados como edificios con consumo de energía casi nulo, según la versión vigente del Código Técnico de Edificación en 2020, quedarán fuera del mercado arrendatario, como mínimo, del sector público estatal. De

---

<sup>76</sup> Según el art. 124 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014: “El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley, y solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o aritmético. En otro caso, la modificación del pliego conllevará la retroacción de actuaciones”.

<sup>77</sup> Esta disposición no es básica y, en consecuencia, es de aplicación al sector público estatal.

<sup>78</sup> En el art. 27 se ordena que, en el plazo de un año, desde la entrada en vigor del texto objeto de estudio, el Ministerio para la Transición Ecológica y el reto Demográfico y el Ministerio de Hacienda han de elaborar un catálogo de prestaciones a las que se les aplicará las prescripciones técnicas que incluyen criterios para luchar contra el cambio climático.

<sup>79</sup> Estos son los criterios que se indican en el artículo 27.2 del proyecto de ley: “a) Requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten.

b) Ahorro y eficiencia energética que propicien un alto nivel de aislamiento térmico en las construcciones, energías renovables y bajas emisiones de las instalaciones.

c) Uso de materiales de construcción sostenibles, teniendo en cuenta su vida útil.

d) Medidas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos en las distintas fases del proceso de construcción de obra pública.

e) Medidas de adaptación al cambio climático”.

<sup>80</sup> Sobre la incorporación de la variable ambiental en la contratación pública destacamos la obra colectiva dirigida por Ximena Lazo Vitoria (Dir.), *Compra pública verde*, Atelier, Barcelona, 2018.

manera que no podrán prorrogarse, más allá de 2030, los contratos de arrendamiento, que afecten a los edificios no rehabilitados energéticamente, en los que la parte arrendataria sea el sector público estatal<sup>81</sup>.

Consideramos que un aspecto muy positivo del texto es el establecimiento de objetivos concretos, para el horizonte temporal 2030. Estos objetivos, junto con el precio de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> - establecido por el régimen del comercio de derechos de emisión de la UE (en adelante, RCDE de la UE) -, envían señales claras a los inversores de que el futuro está en las energías renovables, y que las centrales térmicas y la industria petrolera, de gas natural y del carbón tienen los días o los años contados, según el caso<sup>82</sup>. También, estimamos que es un anuncio claro con importante trascendencia - para la industria automovilística y la de sus componentes, las estaciones de servicio y recarga, la industria de extracción y refinado de hidrocarburos y la de generación de energía renovable, entre otras, - el establecimiento de 2039 como fecha límite para vender turismos y vehículos comerciales ligeros nuevos que emitan GEI, y 2050 para prohibir su circulación. Además, queremos llamar la atención de que el objetivo de reducción de las emisiones de GEI para 2030 de, como mínimo, un 20% respecto del año 1990, establecido en el texto objeto de estudio, se sectorializa de forma estimada en el PNIEC pendiente de aprobación. Así, en el borrador del PNIEC se prevé, entre otros, que la evolución de las emisiones en el ámbito de los residuos se reducirá en un 1.08% en 2030, en relación con 1990, en el sector de la ganadería la reducción será de un 12,34% y en la agricultura será de un 12.04%. Para entender estas reducciones, aparentemente tan ridículas, hemos de saber, por un lado, que en 2005 se dispararon los miles de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente en sectores como los residuos, el transporte y la ganadería y, por otro lado, que las reducciones más importantes se prevén en el

---

<sup>81</sup> *Vid.* art. 27.3.

<sup>82</sup> Según la sección de economía del diario El País de 27/09/2019: "El Consejo de Administración de Endesa ha aprobado cerrar la actividad de sus centrales térmicas de carbón en la península. La medida afecta a las centrales de As Pontes (A Coruña) y Litoral (Almería), que se unen a las de Compostilla (León) y Andorra (Teruel), cuya clausura ya había anunciado. Adicionalmente, Endesa tiene previsto aumentar "de manera significativa" en su próximo plan estratégico las inversiones destinadas a capacidad de generación renovable". *Vid.* <[https://elpais.com/economia/2019/09/27/actualidad/1569600720\\_249249.html](https://elpais.com/economia/2019/09/27/actualidad/1569600720_249249.html)>[consultado el 30/09/2019].

sector de la generación de energía eléctrica y otros sectores sometidos al RCDE de la UE.

En aras a posibilitar la descarbonización del transporte, que por ahora en España es muy baja<sup>83</sup>, está claro, como indica el borrador de la Estrategia de Transición Justa, que la transición de este sector tendrá que ser acompañada de forma conveniente. De manera que, más allá de los objetivos para 2040 y 2050 de vehículos que no emitan emisiones GEI, en el texto del proyecto de ley objeto de estudio se establecen una serie de disposiciones para posibilitar la electrificación del transporte, obligando a instalar puntos de recarga eléctrica a determinados titulares de gasolineras en un plazo determinado de tiempo en función del volumen de ventas<sup>84</sup>. Al respecto, las diferentes versiones del anteproyecto del texto han ido estableciendo requisitos más exigentes que las versiones anteriores<sup>85</sup>.

*b) El compromiso de inyección de recursos*

Es evidente que ante el reto de la consecución de los objetivos concretados para 2030 y 2050 - y los que no se concretan pero se intuyen para 2040 - hace falta que, en general, la acción pública incentivadora y de fomento acompañe y

---

<sup>83</sup> Según el barómetro ANFAC (Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones) de la electromovilidad, en el primer trimestre de 2019, España ocupa el penúltimo puesto en nivel de infraestructuras de recarga en Europa y está a la cola de Europa en movilidad eléctrica. España está situada solo por delante de Italia. Vid. <<https://anfacs.com/wp-content/uploads/2019/07/ANFAC-Indicador-electromovilidad-VF.pdf>>[consultado el 04/12/2019].

<sup>84</sup> Vid. apartados 2,3 y 4 art.13 del proyecto de ley.

<sup>85</sup> Así, en el art. 13.1 de la versión del anteproyecto de febrero 2019 se afirmaba “Los titulares de las instalaciones de suministro de combustibles y carburantes a vehículos que en el año 2018 tengan un volumen anual agregado de ventas de gasolina y gasóleo superior o igual a 5 millones de litros instalarán al menos una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 22 kW. En el caso de que en una provincia, Ciudad Autónoma o isla no exista ninguna instalación de suministro de combustibles y carburantes a vehículos con dicho nivel de ventas, la obligación recaerá en los titulares de las instalaciones que, ordenadas de mayor a menor volumen de ventas anuales agregadas de gasolina y gasóleo, conjunta o individualmente alcancen al menos el 10% de las ventas anuales totales en las citadas áreas geográficas en el año 2018”. La versión de junio de 2019 cambia la redacción, afectando a las gasolineras que tengan un volumen de ventas superior o igual a 10 millones de litros, aumentando la potencia de la infraestructura de recarga - igual o superior a 50Kw -, exigiendo que la recarga ha de ser rápida en todos los casos, concretando un plazo límite para realizar la instalación y determinando que estos puntos de recarga rápida serán obligatorios desde el primer día en las nuevas estaciones de servicio y en los nuevos edificios, debiéndose incorporar esta exigencia en el Código Técnico de la Edificación. Se prevé intervenir también en los edificios ya construidos. La nueva versión de febrero 2020 introduce obligaciones de instalar al menos un punto de recarga rápida – 50KW – en aquellas estaciones de servicio que, por tener un volumen de ventas superior a los 5 millones de litros de gasóleo y gasolina, disponen en principio de mayor capacidad económica y financiera para hacer frente a la inversión requerida.

empuje al ciudadano, a las instituciones y a los operadores económicos hacia el camino adecuado y, en concreto, se reserven importantes partidas de dinero para coadyuvar a las transformaciones y cambios necesarios para alcanzar los objetivos determinados y los pendientes de determinar<sup>86</sup>. Ya lo apuntamos en un trabajo anterior, se trata, en gran medida, de redistribuir el gasto, dejando, por ejemplo, de invertir grandes sumas de dinero en obra pública, como ha pasado históricamente, para destinarlo a la magna tarea de descarbonizar nuestra economía<sup>87</sup>.

Pues bien, esta necesidad evidente de comprometer importantes partidas de dinero público en el cambio de modelo, para avanzar en la lucha contra el cambio climático, hasta ahora no se había traducido en una determinación explícita y concreta en ningún texto normativo estatal. Esta realidad podría cambiar cuando se apruebe la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Así, en el texto del proyecto se dispone que “al menos un porcentaje equivalente al acordado en el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea<sup>88</sup> de los Presupuestos Generales del Estado deberá contribuir a los objetivos establecidos en materia de cambio climático y a la transición energética (...). De esta obligación se exceptuarán los recursos transferidos a las Administraciones territoriales, así como los gastos que, por su propia naturaleza, no tienen incidencia directa en el cambio climático, como los gastos de personal, los de finalidad social, como las pensiones o las prestaciones por desempleo, los de finalidad estrictamente

---

<sup>86</sup> En un trabajo anterior relativo al estudio de la normativa estatal en el ámbito de los sectores difusos afirmamos: “Del análisis de los diferentes instrumentos transversales cabe constatar el éxito de aquellos que están formalmente apoyados e impulsados por medidas de fomento, vía subvención o compra de créditos de carbono. Aquellas medidas donde las personas afectadas son las propias promotoras, sin el empuje o propulsión institucional, tienen, de entrada, menor fuelle. Esta realidad nos da información de los ingredientes necesarios para asegurar el éxito de los instrumentos que se diseñen y renueven”. *Vid.* Anna Pallarès Serrano, “Análisis de la regulación estatal en materia de mitigación del cambio climático en el ámbito de los sectores difusos”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, 2019, p.266.

<sup>87</sup> *Vid.* Pallarès Serrano, “Análisis de la regulación...”, *cit.*, p. 269.

<sup>88</sup> La propuesta de la Comisión Europea es incrementar la integración de la dimensión climática hasta por lo menos el 25% en el próximo marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027, que es el instrumento que define el gasto de la UE en el periodo estipulado. *Vid.* <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>> [consultado el 11/10/2019]. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. 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. Bruselas, 28.11.2018.

financiera de la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal, como el servicio de la Deuda Pública o cualquier otro que se determinare”. Además, se añade que este porcentaje se revisará al alza antes de 2025 y que los ingresos que procedan de las subastas de derechos de emisión de GEI se emplearán para el cumplimiento de los objetivos señalados en materia de cambio climático y transición energética. Igualmente, se prevé que hasta un 30% de estos ingresos se puedan destinar a medidas con incidencia social derivadas de la descarbonización de la economía o a medidas relacionadas con la vulnerabilidad a los impactos derivados del cambio climático<sup>89</sup>.

En el ámbito, más concreto, de la financiación de los costes del sistema eléctrico referidos al fomento de energías renovables existe, por un lado, la previsión<sup>90</sup> de que, en los Presupuestos Generales del Estado, al menos, 450 millones de euros se destinen a este cometido y, por otro lado, que el origen de estos recursos deriven de la recaudación anual de los tributos incluidos en la Ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética<sup>91</sup>.

*c) El establecimiento de medidas de fomento en el ámbito de las energías renovables*

Ante el ataque a la seguridad jurídica y la confianza legítima que significó en su momento la retirada de las primas a la generación de energía renovable<sup>92</sup>, el

---

<sup>89</sup> Vid. art. 26.

<sup>90</sup> En el apartado 3 del art.26 del proyecto de ley.

<sup>91</sup> Según el apartado 2 de la disposición segunda de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la Sostenibilidad Energética, reformada por la disposición final quinta del texto objeto de estudio, las aportaciones “se realizarán mediante libramientos mensuales por un importe máximo de la cifra de recaudación efectiva por dichos tributos y cánones, en el mes inmediato anterior, según certificación de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda. La aportación que haya de realizarse en función de la recaudación del mes de diciembre se efectuará con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente”.

<sup>92</sup> A través del Real Decreto Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la Estabilidad Financiera del Sistema Eléctrico (modifica arts. 16, 30, disposición adicional 21 y añade la disposición adicional 27 a la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico) y las normas que lo desarrollan: Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, que regula la Actividad de Producción de Energía Eléctrica a partir de Fuentes de Energía Renovables, Cogeneración y Residuos y de la Orden IET/ 1045/2014, de 16 de junio, que aprueba los Parámetros Retributivos de las Instalaciones que Producen Energía Eléctrica a partir de Fuentes de Energía Renovables, Cogeneración y Residuos. Este cambio en la retribución recibió el espaldarazo del Tribunal Supremo, aunque en algunas sentencias con votos particulares. Vid., a título de ejemplo, la STS 2059/2017, de 25 de mayo (ECLI:ES:TS:2017:2059) y la STS 3363/2017, de 25 de septiembre (ECLI:ES:TS:2017:3363) - las STS 667/2018 (ECLI:ES:TS:2018:667), STS 772/2018 (ECLI:ES:TS:2018:772), STS 637/2018

texto objeto de estudio quiere transmitir un mensaje de estabilidad y seguridad a los nuevos inversionistas<sup>93</sup>. Para ello se determina que el nuevo marco retributivo, establecido para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, se basará en el reconocimiento a largo plazo de un precio fijo por la energía generada<sup>94</sup>.

Para dotar de seguridad al sistema eléctrico renovable, permitiendo ofrecer energía más allá de la existencia, por ejemplo, de sol y viento y, por lo tanto, gestionar en el tiempo el uso de las renovables, se promueven las centrales hidroeléctricas reversibles que aprovechan el dominio público hidráulico no fluyente. Para ello, a las nuevas concesiones de dominio público hidráulico que se otorguen se les tiene que aplicar una dinámica de bombeo, cuando haya generación de energía renovable o/y no haya consumo energético, y turbinado, cuando no se genere energía, porque por ejemplo sea de noche o/y no haga viento, o exista mucha demanda energética<sup>95</sup>.

Con el objetivo de sustituir de forma paulatina el gas natural por los gases renovables, se prevé que el Gobierno, a través de la aprobación de planes específicos que determinen objetivos anuales de penetración de tales gases, fomente la penetración del biometano, el biogás, el hidrógeno y otros gases renovables permitiendo su inyección, si se considera conveniente, en la red de gas natural.

---

(ECLI:ES:TS:2018:637) y STS 677/2018 (ECLI:ES:TS:2018:677) siguen la argumentación de la 3363/2017-.

<sup>93</sup> Tal como dispone el artículo 6 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, "(...) los Estados miembros garantizarán que el nivel de apoyo prestado a los proyectos de energías renovables así como las condiciones a las que esté sujeto, no se revisen de tal forma que tengan un efecto negativo en los derechos conferidos en este contexto, ni se perjudique la viabilidad económica de los proyectos que ya se benefician de apoyo". Ante la tardanza en la aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética y la necesidad de dotar de certeza y estabilidad jurídica y económica a las inversiones en energías renovables se dicta el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de Parámetros Retributivos que afectan al Sistema Eléctrico y por el que se da respuesta al Proceso de Cese de actividad de Centrales Térmicas de generación.

<sup>94</sup> Este marco retributivo "se otorgará mediante procedimientos de concurrencia competitiva en los que el producto a subastar será la energía eléctrica, la potencia instalada o una combinación de ambas y la variable sobre la que se ofertará será el precio de retribución de dicha energía". *Vid.* disposición final segunda.

<sup>95</sup> *Vid.* art. 6.

En el mismo sentido, en el ámbito del transporte aéreo, se prevé que el Gobierno establecerá objetivos anuales de suministro de biocarburantes, con especial énfasis en los biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables de origen no biológico, y adoptará las medidas necesarias para alcanzarlos<sup>96</sup>.

En las disposiciones finales del texto objeto de estudio se modifican varios artículos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que de una forma u otra facilitan el camino de la eclosión de la energía renovable. En este sentido, se incorpora un nuevo sujeto – el titular de instalaciones de almacenamiento –, en las actividades destinadas al suministro de energía, para contemplar a las personas físicas y jurídicas que adquieren energía para ponerla en circulación en un momento posterior. Este añadido viene dado para dar cabida y visibilidad a estos operadores, ante el papel transcendental que van a tener los sistemas de almacenamiento para aplanar la curva de la demanda y para gestionar las energías renovables<sup>97</sup>. Por otro lado, una vez nuestro ordenamiento ya ha eliminado el cargo fijo al autoconsumo, se haya utilizado o no la red de distribución<sup>98</sup>, en el proyecto se da un paso más y se reconoce la figura de los agregadores independientes<sup>99</sup> que “son participantes en el mercado de producción de energía eléctrica que prestan servicios de agregación y que no están relacionados con el suministrador del cliente, entendiéndose por

---

<sup>96</sup> Según el apartado 2 del art. 11 “estas medidas podrán incluir los tipos de producto con que se deberá cumplir los objetivos, los sujetos obligados, un sistema de certificación que permita la supervisión y control de las obligaciones, mecanismos de flexibilidad que favorezcan la máxima eficiencia en el logro de los objetivos”.

<sup>97</sup> Vid. disposición final primera. <<https://elperiodicodelaenergia.com/la-inversion-en-almacenamiento-se-multiplicara-por-122-veces-hasta-2040-gracias-a-que-los-costes-de-las-baterias-se-reduciran-a-la-mitad-en-la-proxima-decada/>> [consultado el 09/10/2019]. <<https://www.ree.es/es/red21/almacenamiento-energetico>> [consultado el 09/10/2019].

<sup>98</sup> Mediante la modificación del art. 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector Eléctrico, a través de la aprobación del Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la Transición Energética y la Protección de los Consumidores. Sobre el cambio de rumbo de la regulación del autoconsumo energético en España Vid. Juan Calvo Vérguez, “A vueltas con la regulación del autoconsumo eléctrico y con la aplicación del mal llamado “impuesto al sol”: algunas consideraciones”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.42, 2019, p.22-69 y Laura Presicce, “El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm., 113, 2019, p.210-216.

<sup>99</sup> A través de la disposición final primera del proyecto se prevé la modificación del art. 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico añadiendo la intervención de dos sujetos más en las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica: los titulares de instalaciones de almacenamiento y los agregadores independientes. La incorporación de estos sujetos está relacionada con la transposición parcial de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/24/UE.

agregación aquella actividad realizada por personas físicas o jurídicas que combinan múltiples consumos o electricidad generada de consumidores, productores o instalaciones de almacenamiento para su venta o compra en el mercado de producción de energía eléctrica”<sup>100</sup>.

*d) El acompañamiento de la descarbonización con medidas de transición justa*

Entendemos que una operación de la magnitud de la descarbonización de la economía - que implica un cambio en el modelo de producción energética, en los procesos productivos, en el consumo y en los hábitos de las personas, y que significa una reconversión o cierre de instalaciones y la necesidad, entre otras, de tener formados a técnicos y profesionales sobre la operatividad de las nuevas formas productivas que se han de implementar - no se debe ni puede realizar solamente a golpe de regulaciones normativas, planificaciones y recursos económicos, sino que hace falta determinar las zonas especialmente afectadas por este cambio de paradigma, sus particularidades y crear sinergias entre todos los actores y operadores para conseguir los objetivos establecidos.

Este planteamiento es el que adopta el proyecto de ley, regulando los Convenios de Transición Justa<sup>101</sup>, en el marco de la Estrategia de Transición Justa ya referenciada *ut supra*, que celebran el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, las Administraciones Públicas - cuyo ámbito territorial se vea afectado y sea vulnerable a la transición hacia la descarbonización - y las empresas, organizaciones empresariales y sindicales, centros educativos, universidades y ONG ambientales interesadas o afectadas.

Para articular las transformaciones necesarias, los Convenios de Transición Justa comprenderán: una evaluación de los colectivos y las áreas geográficas afectadas; los compromisos de las empresas beneficiarias y demás partes en el convenio como patronales, sindicatos, sociedad civil, universidades, centros de formación profesional, ONG ambientales, demás entidades interesadas y Administraciones Públicas; un calendario de actuaciones, objetivos y

---

<sup>100</sup> Con relación a las transformaciones normativas de nuestro ordenamiento a resultados de la transición energética consultar Susana Galera Rodrigo, “Energía: transición energética, fase II”, en Fernando López Ramón (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales*, CIEMAT, 2019, p.782-797.

<sup>101</sup> La duración de los citados convenios se determinará en sus cláusulas, no pudiendo superar, en ningún caso, los siete años de duración inicial. Se permite acordar una prórroga por un periodo de hasta 7 años más. *Vid.* art. 25.4.

evaluaciones de seguimiento; las medidas formativas, fiscales, de financiación y de apoyo comprometidas; el acceso prioritario a la capacidad de evacuación eléctrica <sup>102</sup>; y el derecho prioritario al uso de agua de concesiones extinguidas por el cierre de instalaciones de generación de energía eléctrica<sup>103</sup>.

*e) La integración del impacto financiero de los riesgos asociados al cambio climático*

En el marco de la Directiva sobre información no financiera<sup>104</sup>, en general, y las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Divulgación de información financiera relacionada con el cambio climático<sup>105</sup>, en particular, se dispone, en el

---

<sup>102</sup> Nosotros creemos que este contenido se refiere, especialmente, al supuesto de las centrales cuya fuente de energía primaria es fósil o termonuclear y se transformen en instalaciones de energía renovables. En este sentido, ante la extraordinaria y urgente necesidad de actuar de forma inminente - de las 14 centrales de carbón existentes el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico está tramitando la solicitud de cierre de 8 de ellas -, se aprueba el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de Parámetros Retributivos que afectan al Sistema Eléctrico y por el que se da respuesta al Proceso de Cese de actividad de Centrales Térmicas de generación, en cuya disposición final segunda se modifica la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, añadiendo una disposición adicional vigésima segunda rubricada "Otorgamiento de los permisos de acceso y conexión para garantizar una transición justa" que expresa "No obstante lo dispuesto en el artículo 33 de esta Ley, cuando se proceda al cierre de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear, y para promover un proceso de transición justa, la Ministra para la Transición Ecológica, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, podrá regular procedimientos y establecer requisitos para la concesión de la totalidad o de parte de la capacidad de acceso de evacuación de los nudos de la red afectados por dichos cierres a las nuevas instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables que, además de los requisitos técnicos y económicos, ponderen los beneficios medioambientales y sociales".

<sup>103</sup> *Vid.* art. 25.3. Tal como hemos comentado en la nota a pie de página anterior, ante la necesidad de dar respuesta a la rapidez con que se están precipitando los acontecimientos, se dicta el Real Decreto-Ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de Parámetros Retributivos que afectan al Sistema Eléctrico y por el que se da respuesta al Proceso de Cese de actividad de Centrales Térmicas de generación, en cuya disposición final primera se modifica el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, introduciendo una disposición adicional decimosexta que se rubrica "Concesiones de agua para la transición justa", en la que se establece "Cuando quede extinguida una concesión al amparo de lo previsto en el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, debido al cierre de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear, se podrá decidir el otorgamiento de una nueva concesión para el uso privativo de las aguas a nuevas iniciativas y proyectos en el área geográfica donde se encontraba la instalación. Para el otorgamiento se ponderarán criterios económicos, sociales y medioambientales. A estos efectos, los usos del agua que se prevean en tales iniciativas y proyectos prevalecerán sobre el orden de preferencia establecido en los planes hidrológicos de cuenca o, en su defecto, en el artículo 60 del texto refundido de la Ley de Aguas, con la excepción del uso para abastecimiento de población, que será siempre prioritario".

<sup>104</sup> Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos.

<sup>105</sup> *Taskforce on Climate Related Financial Disclosures*, creado por mandato del G20 en 2015.

texto del proyecto, la obligación que las sociedades emisoras de valores admitidos a negociación en mercados regulados, las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y reaseguradoras y determinadas sociedades realicen en un informe de carácter anual “una evaluación del impacto financiero sobre la sociedad de los riesgos asociados al cambio climático generados por la exposición a éste de su actividad, incluyendo los riesgos de la transición hacia una economía sostenible y las medidas que se adopten para hacer frente a dichos riesgos”<sup>106</sup>.

Consideramos que la inclusión de esta obligación es decisiva para que las empresas tomen conciencia de los riesgos que el cambio climático proyecta sobre su actividad y las oportunidades que ofrece, para así gestionar mejor los riesgos y tomar decisiones acertadas sobre la evolución, operaciones y transformaciones de la sociedad<sup>107</sup>. De esta manera se consigue, más fácilmente, que las sociedades citadas se conviertan en motor de la descarbonización de la economía y mantengan su licencia social para operar en el mercado<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Vid. art. 28. En el apartado 5 del mismo se dispone el contenido de los referenciados informes: “a) La estructura de gobierno de la organización, incluyendo la función que sus distintos órganos desempeñan, en relación con la identificación, evaluación y gestión de los riesgos y oportunidades relacionados con el cambio climático.

b) El enfoque estratégico, tanto en términos de adaptación como de mitigación, de las entidades para gestionar los riesgos financieros asociados al cambio climático, teniendo en cuenta los riesgos ya existentes en el momento de la redacción del informe, y los que puedan surgir en el futuro, identificando las acciones necesarias en dicho momento para la mitigación de tales riesgos.

c) Los impactos reales y potenciales de los riesgos y oportunidades asociados al cambio climático en las actividades de la organización y su estrategia, así como en su planificación financiera.

d) Los procesos de identificación, evaluación, control y gestión de los riesgos relacionados con el clima y cómo éstos se integran en su análisis de riesgo de negocio global y su integración en la gestión global del riesgo por parte de la organización.

e) Las métricas, escenarios y los objetivos utilizados para evaluar y gestionar los riesgos y oportunidades relevantes relacionados con el cambio climático y, en caso de que se haya calculado, el alcance 1 y 2 de su huella de carbono y cómo se afronta su reducción”.

<sup>107</sup> En esta línea, en el ámbito del sistema energético, se establece que cada dos años el operador del sistema eléctrico, el gestor técnico del sistema gasista y la compañía logística de hidrocarburos (CLH) elaboraran un informe evaluativo de los riesgos y oportunidades que supone para su actividad un sistema energético descarbonizado, su estrategia y su planificación financiera. Vid. art. 29.2.

<sup>108</sup> Según el IFC (International Finance Corporation) no existe una única definición de licencia social, pero sí que existen unos parámetros comunes que la identifican:”1. Lleva bastante tiempo conseguirla, pero se puede perder muy fácilmente.2. No implica que todos los grupos de interés apoyen al proyecto o actúen de manera consensuada, pero permite reconocer al menos una amplia aceptación del proyecto. 3. Se basa en las creencias y percepciones de la población local y de otros grupos que se interesen en el proyecto o actividad. 4. Se suele otorgar a cada proyecto individualmente. Es por esto que una empresa podría contar con la licencia para desarrollar una

Con la pretensión de integrar el riesgo del cambio climático en el sistema financiero se ordena que “el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, en el ámbito de sus respectivas competencias, elaborarán conjuntamente, cada dos años, un informe sobre la evaluación del riesgo para el sistema financiero español derivado del cambio climático y de las políticas para combatirlo, que se coordinará en el ámbito de la Autoridad Macropudencial Consejo de Estabilidad Financiera (AMCESFI). El informe recogerá las sugerencias que, en su caso, considere necesarias para mitigar el riesgo y será publicado y remitido al Congreso de los Diputados”<sup>109</sup>.

*f) El diseño de los resortes del modelo de gobernanza*

Consideramos acertado el diseño del modelo de gobernanza realizado en el texto, basado en: que el Estado y las Comunidades Autónomas han de remar en la misma dirección, la existencia de unos mínimos mecanismos de coordinación, el respeto al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, el énfasis en la información y participación pública y en dar voz a los expertos en la materia.

Así, más allá de establecerse que las Comunidades Autónomas han de informar a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático<sup>110</sup> de todos sus

---

actividad pero no para otro proyecto”. Vid. La tesis doctoral realizada por Claudia Irene Sícoli Pósleman, *Factores que determinan la Licencia Social para Operar en el Perú: el caso de la Gran Minería*, Doctorado en Administración y Dirección de Empresas, UPC, 2016, p.16 (Dirigida por el Dr. Josep María Sallán y Dr. Josep Coll). <<https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/98135/TCISP1de1.pdf;jsessionid=4224EE5C333A9A6FA62AC391A7621193?sequence=1>>[consultado el 14/12/2019].

<sup>109</sup> Vid, art. 29.1.

<sup>110</sup> Creada por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de GEI. Según el art. 3 de la citada norma: “1. Se crea la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático, como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias de información inherentes a éste y, en particular, en los siguientes ámbitos:

- a) El seguimiento del cambio climático y adaptación a sus efectos.
- b) La prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- c) El fomento de la capacidad de absorción de carbono por las formaciones vegetales.
- d) Teniendo en cuenta los criterios que establezca el Consejo Nacional del Clima, el establecimiento de las líneas generales de actuación de la Autoridad Nacional designada por España y de los criterios para la aprobación de los informes preceptivos sobre la participación voluntaria en los proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- e) El impulso de programas y actuaciones que fomenten la reducción de emisiones en los sectores y actividades no incluidos en el ámbito de aplicación.

planes de energía y clima coherentes con los objetivos establecidos, se determina que es necesario que el Ministerio regule<sup>111</sup> la utilización de métodos, modelos y datos para que den resultados comparables, coherentes, exactos y exhaustivos y se coordine la emisión de toda la información sobre inventario de emisiones de GEI, proyecciones de emisiones, absorciones por los sumideros e inventarios de contaminantes atmosféricos, entre otros, para que se evacue en los plazos establecidos a la Comisión Europea y otros órganos internacionales<sup>112</sup>.

Queremos destacar, como positivo, la previsión de crear un Comité de Expertos de Cambio Climático y Transición Energética, con plena autonomía respecto a la Administración General del Estado, con el cometido de evaluar y hacer recomendaciones en esta materia, a través de un informe anual que se remitirá al Congreso de los Diputados para su debate<sup>113</sup>, con la participación del Gobierno, y si se considera necesario introducir los cambios necesarios en este ámbito de actuación. Nos parece fundamental establecer mecanismos que den voz a los especialistas en la materia, en un terreno tan trascendente y vital como el cambio climático y la transición energética.

## 2. Sombras que presenta el proyecto

Por otro lado, encontramos una serie de déficits que debemos destacar:

*a) Los objetivos de reducción para 2030 no coinciden con los del PNIEC y falta concretar objetivos de mitigación intermedios para el horizonte temporal 2040*

---

f) La elaboración y aprobación de directrices técnicas y notas aclaratorias para la armonización de la aplicación del régimen de derechos de emisión.

g) El desarrollo e implantación de un régimen nacional de proyectos domésticos.

2. La Comisión estará presidida por el Secretario General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático y contará con los siguientes vocales:

a) Por la Administración General del Estado: tres vocales designados por cada uno de los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Medio Ambiente; un vocal designado por cada uno de los Ministerios de Justicia, de Interior, de Fomento, de Educación y Ciencia, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo y de Vivienda, y un vocal designado por la Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

b) Un vocal designado por cada comunidad autónoma.

c) Un vocal designado por cada una de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

d) Un vocal representante de las entidades locales, designado por la asociación de ámbito estatal con mayor implantación”.

<sup>111</sup> De acuerdo con la normativa internacional y de la UE.

<sup>112</sup> Vid. art. 36 del proyecto de ley.

<sup>113</sup> Vid. art. 33 del proyecto de ley.

A la hora de establecer las metas a alcanzar en España en 2030, para cumplir con nuestras obligaciones jurídicas internacionales y de la UE<sup>114</sup> en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, es más ambicioso el borrador del PNIEC, de enero 2020, que el texto objeto de estudio<sup>115</sup>. Así, en el PNIEC se determinan una serie de medidas que servirán para llegar a obtener los resultados siguientes:

“- 23% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990.

- 42% de renovables sobre el uso final de la energía.

- 39,5% de mejora de la eficiencia energética.

- 74% de energía renovable en la generación eléctrica”<sup>116</sup>.

Según nuestro parecer, esta diferencia refleja prudencia en el texto del proyecto de ley ante las resistencias que pudieran existir durante su tramitación. Por ello, en el texto objeto de estudio, se fijan unos mínimos, que ya hemos visto que son revisables al alza, y el Gobierno ha optado por ser más explícitamente ambicioso en documentos que están menos expuestos, como el borrador del PNIEC<sup>117</sup>. Es evidente que, aunque no exista contradicción entre ambos instrumentos, la falta de alienación o coincidencia puede generar confusión o inseguridad en los operadores jurídicos.

Nos parece un salto al vacío la falta de concreción de objetivos estatales intermedios para 2040 en el texto del proyecto de ley que estudiamos. El texto

<sup>114</sup> Según el art. 2 del Reglamento (UE) 2018/842, del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 525/2013, el ámbito de aplicación de la norma son las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las categorías de fuentes del IPCC, en particular, energía, procesos industriales y uso de productos, agricultura y residuos, tal como se determinan con arreglo al Reglamento (UE) n° 525/2013, excluidas las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes de las actividades enumeradas en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE. Es decir, excluidas las actividades sometidas el RCDE de la UE.

<sup>115</sup> *Vid. ut supra.*

<sup>116</sup> *Vid.* <file:///C:/Users/BEEP/Downloads/Borrador%20actualizado%20del%20Plan%20Nacional%20Integrado%20de%20Energ%C3%ADa%20y%20Clima%202021-2030.pdf> >[consultado el 01/06/2020].

<sup>117</sup> Sobre esta aparente incongruencia también se pronuncian Isabel Pont Castejón y Juan Emilio Nieto Moreno, “Actuación ambiental del Estado: desafíos pendientes, nuevas energías”, en Fernando López Ramón (Coord.), *Observatorio de Políticas...op.cit.*, p.278.

únicamente establece que la Estrategia de Descarbonización a 2050 incluirá un objetivo indicativo de mitigación de GEI para 2040<sup>118</sup>. Cabe caer en la cuenta que el texto que estudiamos pasa de fijar la reducción de emisiones de GEI de, al menos, un 20% respecto 1990 para el año 2030 a establecer el objetivo de la neutralidad climática para 2050. En consecuencia, estimamos la oportunidad de fijar el objetivo mínimo de reducción de GEI para 2040, con el propósito de enviar señales claras y contundentes a todas las instituciones y operadores económicos y sociales, en aras a proyectar y posibilitar las transformaciones necesarias para alcanzarlo. A partir de aquí, el cómo se articulará esta reducción ya se concretará en el PNIEC del periodo 2031-2040.

*b) No se afronta la regulación de los residuos y la economía circular, en general*

Se ha evidenciado y constatado que nuestro sistema de reciclaje funciona defectuosamente, presentando índices de recuperación muy pobres<sup>119</sup>, y que tenemos un largo camino por recorrer en la recogida separada y valorización de la fracción orgánica<sup>120</sup>. Ante esta realidad, el reto de abordar la transposición y la aplicación material de los postulados de las Directivas de la UE, que constituyen el “Nuevo paquete de economía circular” de la Comisión Europea<sup>121</sup>, y la relación existente entre la gestión de los residuos y las emisiones de GEI<sup>122</sup>, nos extraña el mutismo del texto objeto de estudio al respecto.

---

<sup>118</sup> Vid. art. 5.1.

<sup>119</sup> <<https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/fracasa-el-sistema-de-gestion-de-residuos-espana- apenas-recupera-el-25-de-los-envases-plasticos/>>[consultado el 11/12/2019].

<[https://elpais.com/politica/2018/02/27/actualidad/1519762019\\_799103.html](https://elpais.com/politica/2018/02/27/actualidad/1519762019_799103.html)>[consultado el 11/12/2019].

<sup>120</sup> Vid. Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos.

<sup>121</sup> Sobre la recepción del concepto de economía circular en el ámbito jurídico y el alcance de las transformaciones jurídicas necesarias Vid. René Javier Santamaría Arinas, “Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción”, *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol 10, nº1,2019, p.1-37. La dificultad del encaje de la implantación de la economía circular, más allá de los residuos y reciclaje, con los principios de la economía liberal se estudia por Alba Nogueira Lopez en “Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas”, *InDret Revista para el análisis del Derecho*, núm.3, 2019, p.1-29.

<sup>122</sup> Tal como he indicado en un trabajo anterior “en nuestro sistema de gestión de residuos existen importantes emisiones de GEI derivadas, sobre todo, de la práctica histórica de verter residuos orgánicos en vertederos. Así, el gran problema al que se enfrenta el sector son las emisiones procedentes de los vertederos, que representan el 80% de las emisiones de GEI del sector, ya que la descomposición anaeróbica de los vertidos orgánicos en los vertederos genera metano (CH<sub>4</sub>) durante más de 20 años. Por ello, por un lado, se ha puesto en marcha la Estrategia “Más alimento menos desperdicio” y, por otro lado, se incentiva la recogida separada de la fracción

Evidentemente, no se trata de utilizar esta futura norma para transponer las Directivas de la UE, que constituyen el “Nuevo paquete de economía circular” de la Comisión Europea<sup>123</sup>, pero, desde el momento que este texto se caracteriza por enmarcar la regulación de cambio climático y transición energética, estableciendo disposiciones más o menos concretas que afectan a diferentes sectores ambientales, sí que, según nuestro parecer, este proyecto debería haber apuntado, de forma general, el/los instrumento/s, las fórmulas o/y mecanismos que se han de implantar para reducir la emisión de GEI en la gestión de los residuos.

Nosotros postulamos que nuestro sistema debería, con relación a determinados residuos, abandonar la opción de los sistemas integrados de gestión de residuos y acercarse y transitar hacia el sistema de depósito y devolución de envases, mucho más coherente y en línea con principios de la economía circular como reducir y reusar<sup>124</sup>. Para ello, sería muy oportuno que, para determinados envases, se estableciera la obligatoriedad de que los productores implanten sistemas de depósito y devolución de envases<sup>125</sup>.

*c) Se deja pasar la ocasión de gravar fiscalmente la emisión de GEI*

Más allá de cumplir con el modelo que determina la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre, que establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, en la normativa interna correspondiente<sup>126</sup> el legislador podría optar por complementar el sistema de mercado establecido introduciendo una figura impositiva, sobre los operadores emisores de GEI, que gravara las emisiones de GEI, que serviría para reforzar

---

orgánica para valorizarla como biometano o compost”, tal como establece el artículo 24 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. *Vid.* Pallarés Serrano, “Análisis de la regulación ...”, *cit.*, p. 252-253.

<sup>123</sup> El plazo de transposición de estas directivas acaba el 5 de julio de 2020 y el lugar adecuado, para afrontar la transposición, es la legislación sectorial de residuos.

<sup>124</sup> *Vid.* Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.

<sup>125</sup> *Vid.* art. 31.2 y 3 Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.

<sup>126</sup> La normativa básica es la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre, que establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y el Reglamento UE núm.1031/2010 de la Comisión, de 12 de noviembre, sobre el calendario, la gestión y otros aspectos de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo a la Directiva 2003/87/CE acabada de citar.

aún más el incentivo de reducción de GEI de manera efectiva<sup>127</sup>, invirtiendo en tecnología hipocarbónica.

Actualmente, con la introducción del mecanismo de la reserva de estabilidad<sup>128</sup>, se introduce un instrumento, dentro del mercado, que ha de servir para asegurar el buen funcionamiento del RCDE de la UE, de acuerdo con sus objetivos, y corregir sus desajustes. De todas formas, la mejora del sistema, por parte de la normativa de la UE, no es incompatible con la introducción, por parte del legislador, de una figura impositiva que grave las emisiones de GEI de un mayor número de actividades económicas, que se pueda modular cada año en función del grado de cumplimiento del cometido de descarbonización comprometido.

*d) No se abordan reformas fiscales necesarias en ámbitos trascendentes para la descarbonización, como el automovilístico y el residencial*

---

<sup>127</sup> El Preámbulo de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de Cataluña, nos informa que la experiencia de una imposición sobre las emisiones directas de GEI, para las actividades económicas más contaminantes, en los países nórdicos demuestra que es un método efectivo para reducir emisiones. Esta norma proyecta la creación de un impuesto sobre actividades económicas que generan GEI y determina una serie de aspectos del mismo. *Vid.* artículo 39.1.a) y disposición final undécima. Estas disposiciones no han sido declaradas inconstitucionales y nulas por la STC 87/2019, de 20 de junio de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 5334-2017. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático. Ahora bien, su constitucionalidad no obsta a que una futura ley estatal pueda incorporar una medida de esta naturaleza como parte de la legislación básica que se ha de aplicar en todo el territorio estatal y que el Tribunal Constitucional también considere su constitucionalidad porque, como señala Casado Casado, "(...) el alcance de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente lo determina, en principio, el Estado como titular de la competencia, si bien la calificación hecha por el legislador estatal no vincula al Tribunal Constitucional, que es a quien le corresponde determinar, como interprete supremo de la CE y de las normas que junto a ella delimitan las competencias entre el Estado y las CCAA., cuándo un precepto tiene carácter básico". *Vid.* su monografía, *La recentralización de competencias ...cit*, p.123-124. En un contexto de recentralización de competencias, *la emergencia* de la lucha contra el cambio climático será, seguramente, un desencadenante más de la elasticidad expansiva del término "legislación básica".

<sup>128</sup> Se ha aprobado la Directiva 2018/410/UE, de 14 de marzo que modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipo carbónicas. Así, en el considerando 23 se expresa "con objeto de abordar el desequilibrio actual entre la oferta y la demanda de derechos de emisión en el mercado, se va a establecer en 2018 una reserva de estabilidad del mercado en virtud de la Decisión (UE) 2015/1814 que será operativa a partir de 2019. Teniendo en cuenta la necesidad de emitir una señal de inversión creíble para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> de forma eficaz en relación con los costes, y con miras a reforzar el RCDE de la UE, debe modificarse la Decisión (UE) 2015/1814 para aumentar hasta el 31 de diciembre de 2023 el tipo porcentual para determinar el número de derechos de emisión que vayan a depositarse cada año en la reserva. Por otra parte, como medida a largo plazo para mejorar el funcionamiento del RCDE de la UE (...), a partir de 2023 los derechos mantenidos en la reserva que superen el número total de derechos de emisión subastados durante el año anterior deben dejar de ser válidos".

En el ámbito del sector residencial sabemos que las nuevas viviendas que se construyan, a partir del 31 de diciembre de 2020, tendrán que posibilitar un consumo de energía casi nulo y la poca energía requerida se deberá cubrir, sobre todo, por energía procedente de fuentes renovables, incluida la producida en la propia vivienda o en el entorno<sup>129</sup>. También somos conscientes que, a partir de la aplicación del Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, se produce un salto cualitativo y cuantitativo en la eficiencia energética del sector residencial. Por lo tanto, el problema relativo al consumo energético en el sector residencial se produce sobre el gran parque de viviendas que se construyeron antes de la aplicación de las normas citadas. Para resolver este problema no nos basta el instrumento del certificado de eficiencia energética - regulado por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la Certificación de la Eficiencia Energética de los Edificios<sup>130</sup>- sino que se tendría que dar un paso más y establecer deducciones o exenciones sobre los tributos que inciden en la propiedad de las viviendas que tengan una alta o muy alta eficiencia energética<sup>131</sup>. Esta medida fiscal, que encontramos a faltar en el texto objeto de estudio<sup>132</sup>, tendría que venir acompañada de planes y programas de fomento y de ayudas para acometer las reformas y rehabilitaciones necesarias, en aras a conseguir una alta eficiencia energética en el parque residencial señalado<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup> Vid. Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

<sup>130</sup> En esta norma se determina que, con el objetivo de promover la eficiencia energética, «cuando se construyan, vendan o alquilen edificios o unidades de éstos, el certificado de eficiencia energética o una copia de éste se deberá mostrar al comprador o nuevo arrendatario potencial y se entregará» al mismo para que valore y compare antes de tomar una decisión. Vid. art. único.

<sup>131</sup> Vid. Milenka Villca Pozo, “Incentivos fiscales para fomentar actuaciones de mejora en la eficiencia energética de viviendas de construcción antigua”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VIII, Núm. 2, 2017, p. 1-22.

<sup>132</sup> Un estudio sobre eficiencia energética en la edificación en el municipio de Olot lo encontramos en Judith Gifreu Font, “La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los objetivos de la EU para los horizontes 2020-2030. Las redes *district heating and cooling*”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1, 2019, p. 51-55.

<sup>133</sup> El artículo 7 del proyecto de ley rubricado “eficiencia energética y renovación de edificios” no establece nada concreto al respecto.

En el ámbito automovilístico ya tuvimos ocasión de poner de manifiesto, en otro trabajo<sup>134</sup>, déficits que tiene la normativa estatal y que no vemos corregidos en el texto objeto de estudio. En concreto, sobre todo, consideramos que hay que destacar la necesidad de modificar la regulación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica<sup>135</sup>. Éste es un impuesto directo que grava a los titulares de los vehículos mecánicos aptos para circular por las vías públicas, se devenga anualmente y la cuota se fija en función del tipo de vehículo y su potencia fiscal (caballos fiscales – el diámetro del cilindro en centímetros, el recorrido del pistón en centímetros, el número de cilindros de que consta el motor-, carga útil o centímetros cúbicos). Se establece de forma potestativa que los Ayuntamientos puedan regular bonificaciones que tengan en cuenta la incidencia del vehículo sobre el medio ambiente. En definitiva, sólo si los Ayuntamientos contemplan alguna de estas bonificaciones encontramos un componente ambiental en este impuesto. Consideramos que para transitar hacia la descarbonización del sector automovilístico de una forma rápida - que es el culpable de la emisión del 25% del total de GEI que se emiten en España y de casi la mitad de las emisiones de GEI de los sectores difusos - es fundamental rediseñar el impuesto y basar el cálculo de su cuota en la cantidad de emisiones de GEI de cada vehículo. Para potenciar el efecto de este cambio regulatorio que postulamos, sería bueno que coincidiera en el tiempo con ayudas y medidas de fomento, con el propósito de incentivar la renovación del parque de vehículos, a través de la adquisición de vehículos propulsados con fuentes de energía de origen renovable.

## V. REFLEXIONES FINALES

Más allá de las conclusiones que hemos expuesto al analizar las luces y las sombras del texto objeto de análisis, no queremos acabar sin transmitir reflexiones que derivan del estudio realizado.

Nos encontramos ante un texto que institucionaliza, ordena y da coherencia a la coexistencia de los diferentes instrumentos creados en el ámbito del binomio energía-clima, de la mitigación y de la adaptación. Así, en la situación actual, hasta que no se apruebe el borrador del PNIEC, nos encontramos con que

---

<sup>134</sup> Vid. Pallarès Serrano, "Análisis de la regulación estatal...", *cit.*, p. 241-246.

<sup>135</sup> Vid. art. 92 a 99 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a través del cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

existen obligaciones de reducción de emisiones de GEI en el ámbito de los sectores difusos para el periodo 2021 y 2030 pero aún no disponemos de ningún instrumento interno aprobado que determine el reparto y distribución de esta reducción entre los diferentes sectores difusos. Pues bien, este déficit que mostramos está en vías de solucionarse cuando se apruebe el PNIEC 2021-2030, según el borrador de enero 2020 que manejamos, regulado e institucionalizado en el texto objeto de estudio.

Cabe afirmar que estamos ante un texto en el que se apunta la línea que se ha de seguir en los sectores que se considera que han de introducir cambios para conseguir los objetivos establecidos. De manera que más allá de determinar lo que ha de cambiar y en algunos casos de apuntar cómo, la ordenación de cómo ha de cambiar y los mecanismos para materializarlo quedan residenciados a desarrollos posteriores. Es por ello que se trata de un documento en que existen constantes remisiones a desarrollos ulteriores. Esta realidad, y la magnitud del desafío al que nos enfrentamos, hará necesario llevar a cabo con prontitud una ingente actividad ordenadora, como mínimo hasta 2050.

Los objetivos que recoge la norma tienen el carácter de mínimos y, por lo tanto, siempre pueden ser mejorados. Así, en función de los ritmos de asunción de los objetivos determinados y del avance de las soluciones tecnológicas, el texto prevé la posibilidad de revisar y actualizar los objetivos y las cifras determinadas al alza, en cumplimiento del principio ambiental de no regresión. Estas disposiciones del texto dejan abiertas las puertas a abordar una mayor ambición descarbonizadora. En definitiva, nos encontramos ante un texto abierto y permeable.

El texto hace pivotar la descarbonización de nuestro modelo económico-social, sobre todo, en la consecución de un sistema eléctrico generado a través de energías renovables. De esta manera sectores como el automovilístico y el portuario se orientan hacia una electrificación regulando, por ejemplo, las obligaciones de instalación de puntos de recarga eléctrica de origen renovable, y se dejan de lado medidas como la reconfiguración y creación de figuras impositivas que penalicen la emisión de GEI en ámbitos como el residencial, el automovilístico y el empresarial. Nosotros consideramos que, ante la emergencia climática y las obligaciones de reducción establecidas, ambos frentes de

actuación son necesarios para orientar al operador hacia una rápida descarbonización. Por ello, cabe interpretar que la legislación básica sobre protección del medio ambiente abarca gran parte de las medidas e instrumentos contemplados en el proyecto de ley y es tarea de las Comunidades Autónomas desarrollar parte de esta normativa y establecer normas adicionales de protección determinando, entre otras cuestiones, mecanismos fiscales que persigan objetivos de reducción en sectores como el residencial, automovilístico y empresarial.

A pesar de que hemos apuntado alguna incongruencia, ausencia y falta de valentía, en algunas cuestiones, el balance sobre el texto estudiado es positivo. En todo caso, este texto tiene muchos trámites que superar antes de su aprobación y todos ellos representan oportunidades de mejora. Por lo tanto, aunque estemos ante un texto mejorable, al menos nos encontramos ante un punto de partida.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Calvo Vérguez, Juan, “A vueltas con la regulación del autoconsumo eléctrico y con la aplicación del mal llamado “impuesto al sol”: algunas consideraciones”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.42, 2019.

Casado Casado, Lucía, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d’Estudis d’Autogovern, Barcelona, 2018.

Galera Rodrigo, Susana, “En el día del medio ambiente: España, ¿hasta cuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas?”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 80, 2018.

- “Energía: transición energética, fase II”, en Fernando López Ramón (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales*, CIEMAT, 2019.

Gifreu Font, Judith, “La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los objetivos de la EU para los horizontes 2020-2030.

- Las redes *district heating and cooling*, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1, 2019, p. 51-55

Lazo Vitoria, Ximena (Dir.), *Compra pública verde*, Atelier, Barcelona, 2018.

Nogueira Lopez, Alba, “Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas”, *InDret Revista para el análisis del Derecho*, núm.3, 2019.

Pallarès Serrano, Anna, “Análisis de la regulación estatal en materia de mitigación del cambio climático en el ámbito de los sectores difusos”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, 2019.

Pont Castejón, Isabel y Nieto Moreno, Juan Emilio, “Actuación ambiental del Estado: desafíos pendientes, nuevas energías”, en Fernando López Ramón (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales*, CIEMAT, 2019.

Presicce, Laura, “El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113, 2019.

Santamaria Arinas, René Javier, “Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción”, *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol 10, núm. 1, 2019.

Sícoli Pósleman, Claudia Irene, *Factores que determinan la Licencia Social para Operar en el Perú: el caso de la Gran Minería*, Doctorado en Administración y Dirección de Empresas, UPC, 2016 (Tesis dirigida por el Dr. Josep María Sallán y Dr. Josep Coll).

Villca Pozo, Milenka, “Incentivos fiscales para fomentar actuaciones de mejora en la eficiencia energética de viviendas de construcción antigua”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VIII, núm. 2, 2017.