

ASPECTOS CLAVES DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

El BOE de 21 de mayo de 2021 publica la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (“LCCTE”).

La publicación de la LCCTE supone la culminación de un proceso normativo que se inició en el mes de febrero de 2019, con la adopción por el Consejo de Ministros del primer Anteproyecto de LCCTE. La norma, tal y como señala su exposición de motivos, pretende asegurar la consecución del objetivo de neutralidad de las emisiones de gases de efecto invernadero (“GEI”) en España antes del año 2050 y un sistema energético eficiente y renovable, facilitando una transición justa y garantizando la coherencia con los objetivos en los ámbitos de actuación pública y privada.

Analizamos en esta Nota Jurídica los principales aspectos medioambientales y energéticos de la LCCTE.

1. ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES

A. Objetivos de la Ley: desarrollo sostenible y uso racional de los recursos

Según el artículo 1 de la LCCTE, sus principales objetivos son: (i) asegurar el cumplimiento de los compromisos alcanzados el 12 de diciembre de 2015 en el Acuerdo de París; (ii) lograr una descarbonización de la economía, reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles y evolucionando hacia un modelo circular en el uso de los recursos naturales; y (iii) compatibilizar el respeto al medio ambiente con un modelo de desarrollo sostenible desde un punto de vista económico, social y medioambiental.

En particular, respecto al objetivo macro de reducción de emisiones GEI, la LCCTE establece unos porcentajes mínimos de reducción, con un doble umbral temporal:

- (i) 2030:
 - Emisiones: las emisiones del conjunto de la economía española deberán haberse reducido, al menos, en un 23% respecto al año 1990.
 - Consumo de energía final: el 42% deberá tener un origen renovable.
 - Sistema eléctrico: el 74% deberá tener un origen renovable.

- Consumo de energía primaria: reducción de, al menos, un 39,5% respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria

(ii) 2050: deberá haberse alcanzado la “neutralidad climática”, de tal manera que el 100% del sistema eléctrico se base en fuentes de generación renovable.

B. Instrumentos para lograr los objetivos: Planes y Estrategias

Por su parte, los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (“PNIEC”) se constituyen como la herramienta básica de planificación para lograr los objetivos marcados por la LCCTE.

A este respecto, como ya se analizó previamente en [nuestra nota jurídica de junio de 2020 sobre el PNIEC 2021-2030](#), ya se ha elaborado el PNIEC correspondiente al periodo 2021-2030, que fue remitido a Bruselas para su valoración y ya ha obtenido la correspondiente Declaración Ambiental Estratégica necesaria para su aprobación definitiva.

Así, el PNIEC 2021-2030 en tramitación desarrolla los instrumentos y medidas a aplicar para lograr los objetivos marcados en la LCCTE, incluyendo medidas transversales que afectan a sectores tan diversos como el transporte, el sector de la edificación, la industria, el sector agrario y forestal o la gestión de residuos.

Por su parte, la Estrategia de Descarbonización a 2050 se constituye como otro de los instrumentos que la Ley prevé para lograr los objetivos marcados. En particular, esta Estrategia, que será revisable quinquenalmente, tiene como propósito marcar la senda de reducción de emisiones de GEI y de incremento de las absorciones por los sumideros del conjunto de la economía española.

En paralelo, la LCCTE prevé la introducción paulatina de la tecnología digital y la inteligencia artificial en la economía con el propósito de aumentar la eficiencia y eficacia de todos los sectores de producción de cara a facilitar la consecución de los objetivos marcados.

Adicionalmente, la LCCTE prevé la aprobación de Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático (“PNACC”), que se constituye el instrumento de planificación básico para paliar y prever los riesgos derivados del cambio climático.

Por otra parte, la LCCTE también prevé la aprobación de Estrategias y Convenios de Transición Justa, que evaluarán y sentarán las bases para lograr un modelo económico, social, laboral y medioambiental sostenible, que garantice la igualdad y solidaridad entre territorios y personas.

C. Movilidad y transporte

La LCCTE señala esta materia como uno de los ejes clave para la consecución de los objetivos marcados, previendo la promoción y fomento del transporte público y su electrificación, así como el vehículo privado eléctrico –marcando como objetivo que, en 2050, el parque de turismos y vehículos comerciales ligeros no realice emisiones directas de CO₂–.

Otra de las medidas clave que se prevé en la LCCTE es que los municipios y territorios insulares con más de 50.000 habitantes deberán aprobar, antes de 2023, zonas de bajas emisiones que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad.

En la misma línea, la LCCTE promueve la instalación de puntos de recarga eléctrica mediante el otorgamiento de ayudas públicas. En particular, la Ley establece que, antes del 1 de enero de 2023, todos los edificios de uso distinto al residencial privado que cuenten con una zona de uso aparcamiento con más de veinte plazas (ya sea en el interior o en un espacio exterior adscrito) deberán cumplir los estándares de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos establecida en el Código Técnico de la Edificación.

Asimismo, se impone a los titulares de instalaciones de suministro de combustibles y carburantes a vehículos cuyo volumen anual agregado de ventas de gasolina y gasóleo A en 2019 sea superior o igual a 5 millones de litros, la obligación de instalar en cada una de las instalaciones al menos una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 50kW en el plazo de 27 meses desde la entrada en vigor de la ley. En el caso de instalaciones de suministro con un volumen de ventas superior o igual a 10 millones de litros, la potencia de las infraestructuras de recarga eléctrica será igual o superior a 150 kW y el plazo se acorta a 21 meses. Se establecen otras particularidades para territorios en los que no existan instalaciones con estos volúmenes de ventas.

La obligación de contar con al menos una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 50 kW será exigible desde la entrada en vigor de la LCCTE, con independencia del volumen de ventas, a las nuevas instalaciones de suministro o a las que acometen una reforma que requiera la revisión de su título administrativo. Adicionalmente, la LCCTE señala el transporte marítimo sostenible como otro de los elementos que permitirán lograr la neutralidad climática, fomentando el uso de energías verdes en los puertos de titularidad estatal, la mejora de su conexión ferroviaria y por carretera y el impulso al desarrollo de las “Autopistas del Mar”.

D. Medidas de adaptación a los efectos y riesgos del cambio climático

La LCCTE, más allá de prever la aprobación de los PNACC como instrumentos básicos en la materia, también sienta las bases para la planificación y gestión del impacto del cambio climático en sectores y ámbitos específicos, tales como (i) la gestión hidrológica (mediante la elaboración de Estrategias del Agua para la Transición Ecológica); (ii) el dominio público marítimo-terrestre (mediante la elaboración de Estrategias de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático); (iii) la salud pública y seguridad alimentaria; (iv) la biodiversidad (mediante la aprobación de Planes Estratégicos del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y Estrategias Estatales de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración ecológicas); (v) el medio rural, montes y suelos forestales; o (vi) los sumideros de carbono terrestres y marinos.

Por su parte, en su artículo 21, la LCCTE se centra en la adaptación a los efectos del cambio climático en materia de urbanismo y ordenación del territorio, estableciendo que tanto en la elaboración de instrumentos urbanísticos como en el diseño, remodelación y construcción de edificaciones deberán evaluarse, necesariamente, los riesgos derivados del cambio climático y las medidas para su paliación.

En línea con esta cuestión, la LCCTE viene a modificar el apartado c) del artículo 20.1 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, de tal manera que se incluye expresamente como criterio básico en la utilización del suelo la prevención de los riesgos naturales derivados del cambio climático. Así, en la tramitación de instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio, las Administraciones competentes en materia de urbanismo deberán analizar los potenciales riesgos de inundaciones, eventos meteorológicos extremos, riesgos derivados de las altas temperaturas, la pérdida de ecosistema y biodiversidad y los riesgos de incendio.

Sin embargo, la aplicación práctica de estas medidas en materia de urbanismo y ordenación del territorio podría suscitar dudas de interpretación a la vista de la Disposición Transitoria 3ª de la Ley, que determina que *“no serán de aplicación a los planes, programas y estudios cuya tramitación ya se hubiese completado en el momento de entrada en vigor de esta ley”*.

A este respecto, en tanto que la LCCTE no se adapta a la nomenclatura utilizada en la normativa urbanística para la tramitación de planeamiento (i.e. aprobación inicial y aprobación definitiva), podría ser susceptible de diferentes interpretaciones, de tal manera que la modificación podría afectar a todos los instrumentos no aprobados definitivamente a la fecha de entrada en vigor de la LCCTE –y aunque ya contasen con aprobación inicial– o, al contrario, únicamente a aquellos cuya tramitación se iniciase con posterioridad a la entrada en vigor.

E. Movilización de recursos, contratación pública y finanzas verdes

Para la consecución de los objetivos marcados, la LCCTE prevé la movilización de recursos públicos para la financiación de las actuaciones que para ello fueran necesarias. Así, se prevé que una parte de los Presupuestos Generales del Estado (el equivalente al acordado en el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea) vayan destinados a la lucha contra el cambio climático.

En la misma línea, la LCCTE prevé que los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de GEI sean empleados para el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y transición energética.

Por otra parte, la LCCTE prevé que, en materia de contratación pública se incluya como criterio de adjudicación la lucha contra el cambio climático, la reducción de emisiones y la huella de carbono.

En paralelo, respecto al sector privado, se regula la obligación de que las entidades cuyos valores estén admitidos a negociación en mercados regulados, las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y reaseguradoras y otras sociedades de grandes dimensiones evalúen financieramente el impacto que los riesgos climáticos puedan tener sobre su actividad.

2. ASPECTOS ENERGÉTICOS

A. Sector eléctrico

- (i) **Objetivos:** Como se ha indicado anteriormente, la LCCTE, de manera coincidente con el PNIEC, fija los objetivos nacionales para el año 2030 en materia de energías renovables y eficiencia energética, que se concretan en los siguientes:
 - Alcanzar una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de al menos un 42%.
 - Alcanzar un sistema eléctrico con al menos un 74% de generación a partir de energías de origen renovable.
 - Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en al menos un 35% con respecto a la línea de base conforme a la normativa comunitaria.

Para el año 2050, se establece como objetivo que el sistema eléctrico esté basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable

(ii) Energías renovables:

- En relación con la generación eléctrica en dominio público hidráulico, se establece que las **nuevas concesiones que se otorguen sobre el dominio público hidráulico** para la generación de energía eléctrica, deberán tener como prioridad el apoyo a la integración de las tecnologías renovables en el sistema eléctrico, indicando que se promoverán en particular las centrales hidroeléctricas reversibles o de bombeo. Asimismo, se promoverá para usos propios del ciclo urbano del agua, el aprovechamiento para generación eléctrica de los fluyentes de los sistemas de abastecimiento y saneamiento urbanos.
- En relación con el destino de ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión de GEI, se prevé que, en las leyes de presupuestos de cada año, se destinen al menos 450 millones para financiar los costes del sistema eléctrico referidos al fomento de energías renovables.
- Dentro de las medidas de transición justa, se regulan los **Convenios de Transición justa** que se suscribirán con el objeto de fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión social en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono en particular, en caso de cierre o reconversión de instalaciones.

Se prevé específicamente que en estos convenios se pueda incluir el acceso prioritario a una parte o a la totalidad de la capacidad de evacuación eléctrica, así como el derecho prioritario al uso y volumen de agua de aquellas concesiones que queden extinguidas tras el cierre de instalaciones de generación de energía eléctrica con arreglo a lo previsto en el Real Decreto-ley 17/2019, esto es, a favor de instalaciones de generación renovable.

B. Sector de hidrocarburos, biogás y biocarburantes

- Se prohíbe, tras la entrada en vigor de la LCCTE, el otorgamiento de nuevas **autorizaciones de exploración, permisos de investigación de hidrocarburos y concesiones de explotación** para los mismos. No obstante, las disposiciones transitorias excepcionan las solicitudes de concesión de explotación asociadas a un permiso de investigación vigente

que se estuvieran tramitando a la entrada en vigor de la LCCTE, pero excluyendo expresamente la posibilidad de prórroga.

En el caso de permisos de investigación y las concesiones de explotación de yacimientos de hidrocarburos ya vigentes que se encuentren ubicados en el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental no podrán prorrogarse, en ningún caso, más allá del 31 de diciembre de 2042.

- Se prohíbe, tras la entrada en vigor de la LCCTE el otorgamiento de autorizaciones para realizar cualquier actividad de explotación de hidrocarburos en la que esté prevista la utilización de la **fractura hidráulica o fracking**.
- Se establece que el titular de una concesión de explotación de hidrocarburos deberá presentar, cinco años antes del final de su vigencia, un informe que refleje el potencial de reconversión de sus instalaciones o de su ubicación para otros usos del subsuelo, incluida la energía geotérmica, o para otras actividades económicas, en particular el establecimiento de energías renovables, y que deberá contemplar el mantenimiento de los niveles de empleo.
- Se prevé una limitación de las **ayudas a productos energéticos de origen fósil** de manera que se exige que, tras la entrada en vigor de la LCCTE, la aplicación de nuevos beneficios fiscales a productos energéticos de origen fósil deberá estar justificada por motivos de interés social, económico o atendiendo a la inexistencia de alternativas tecnológicas.
- Se insta al Gobierno a fomentar, mediante la aprobación de planes específicos, la **penetración de los gases renovables**, incluyendo biogás, biometano, hidrógeno y otros combustibles en cuya fabricación se hayan usado exclusivamente materias primas y energías de origen renovable o permitan la reutilización de residuos orgánicos o subproductos de origen animal o vegetal.
- Se insta también al Gobierno a establecer objetivos anuales de integración de energías renovables y de suministro de combustibles alternativos en el transporte, con especial énfasis en los biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables de origen no biológico.
- De manera programática se alude a la desinversión por parte de la Administración General del Estado y organismos y entidades del sector público estatal en productos energéticos de origen fósil, debiéndose elaborar a tal efecto un estudio del estado de situación y una propuesta de calendario para que dichas entidades se desprendan de participaciones o

instrumentos financieros de empresas o entidades cuya actividad mercantil incluya la extracción, refinado o procesado de productos energéticos de origen fósil

C. Minerales radiactivos

- Se prohíbe, tras la entrada en vigor de la LCCTE, la admisión de nuevas solicitudes (i) para el otorgamiento de permisos de exploración, permisos de investigación o concesiones directas de explotación, ni sus prórrogas, de minerales radioactivos; y (ii) para la autorización de instalaciones radiactivas del ciclo de combustible nuclear para el procesamiento de minerales radiactivos.

D. Actividades reguladas en el sector eléctrico y de gas natural

- En relación con el nivel de endeudamiento de las empresas que desarrollan actividades reguladas (i) se introducen limitaciones al otorgamiento de préstamos y garantías intragrupo por las empresas que desarrollen actividades reguladas; y (ii) se indica expresamente que las metodologías de retribución de las actividades reguladas del sector eléctrico y del sector de gas deberán contemplar incentivos económicos, de signo positivo o negativo, vinculados al nivel de endeudamiento¹.
- En cuanto a la comunicación sobre toma de participaciones de grupos de sociedades designados como gestor de la red de transporte de electricidad y gas natural, se modifica la Disposición Adicional 9ª de la Ley 3/2013 de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, para someter a control ex post las adquisiciones de participaciones en otras sociedades llevadas a cabo por las sociedades matrices de las sociedades designadas como gestores de la red de transporte de electricidad y gas natural².
- Se impone al Operador del sistema eléctrico (OS), al Gestor Técnico del sistema gasista (GTS) y a la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) la obligación de remitir cada dos años un informe en el que se haga una evaluación de los riesgos y oportunidad asociados a un sistema energético

¹ En realidad, la regulación de estos incentivos ya se contiene en las citadas metodologías, en particular en los artículos 5, 19 y la disposición adicional tercera de la Circular 5/2019, de 5 de diciembre; en los artículos 5, 29 y la disposición adicional décima de la Circular 6/2019, de 5 de diciembre; en el artículo 28 y la disposición adicional undécima de la Circular 9/2019, de 12 de diciembre; y en el artículo 13 y la disposición adicional quinta de la Circular 4/2020, de 31 de marzo.

² Hasta la reforma operada por la LCCTE, esta obligación sólo aplicaba a las operaciones llevadas a cabo por las sociedades mismas que desarrollaban la actividad regulada o las controladas por ellas.

descarbonizado sobre las actividades de la entidad, su estrategia y planificación financiera.

E. Eficiencia energética

Se insta al Gobierno a promover y facilitar el uso eficiente de la energía en general y, en particular, el uso de la energía procedente de fuentes renovables en el ámbito de la edificación.

Se habilita a las Administraciones Públicas para establecer incentivos que favorezcan la consecución de los objetivos de eficiencia energética y, en especial, la introducción de las energías renovables en la rehabilitación de viviendas fomentando el autoconsumo³, las instalaciones de pequeña potencia, y la calefacción y refrigeración con cero emisiones.

F. Reforma del sector eléctrico

Se insta a la CNMC y al Gobierno, para que en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la LCCTE presenten una propuesta del marco normativo en materia de energía, con los objetivos que se especifican en la propia norma.

Esta Nota ha sido elaborada por Alberto Ibort, socio de la práctica de Urbanismo y Medioambiente y Ana Cremades, socia de la práctica de Derecho Administrativo y Energía.

La información contenida en esta Nota Jurídica es de carácter general y no constituye asesoramiento jurídico. Este documento ha sido elaborado el 24 de mayo de 2021 y Pérez-Llorca no asume compromiso alguno de actualización o revisión de su contenido.

Para más información,
pueden ponerse en contacto con:

Alberto Ibort

Socio de Urbanismo y Medio Ambiente

aibort@perezllorca.com

T: + 34 91 426 30 47

Ana Cremades

Socia de Derecho Administrativo y Energía

acremades@perezllorca.com

T: + 34 91 423 66 52

³ A estos efectos, se insta al Gobierno a proponer en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la LCCTE la modificación de la Ley de Propiedad Horizontal para facilitar u flexibilizar las instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en comunidades de propietarios.