

N° 7 – Julio 2019



Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética en España

Endrius Cociolo

Profesor Agregado (int.) de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España)
Investigador del CEDAT

Miembro del comité de investigación de la IUCN Academy of Environmental Law

INTRODUCCIÓN: CONTEXTO DE LA DISCUSIÓN

Por Guadalupe Jiménez

El Real Decreto 355/2018 del 6 de junio de 2018¹ y el Real Decreto 864/2018² del 13 de julio de 2018, reforman los departamentos ministeriales y **crean un Ministerio de Transición Ecológica** en España, estableciendo las funciones y desarrollando su estructura orgánica, respectivamente. Así, compete a dicho ministerio la formulación de las políticas de calidad ambiental y prevención de la contaminación y el cambio climático, entre otras tareas. En este contexto, la discusión de una ley de cambio climático y transición energética se consolida en España, y de julio a noviembre de 2018 se presentan propuestas de ley de distintos grupos parlamentarios. Cabe indicar que en buena medida marcadas por el contexto internacional y europeo, pues ya se había señalado previamente la necesidad de esta ley. En efecto, la Comisión Mixta Congreso/Senado para el Estudio del Cambio Climático lo indicó en el año 2011³, y durante los años 2015 y 2017, tras la firma del Acuerdo de París y el desarrollo de las sucesivas Conferencias de las Partes (COP) en Marrakech y Bonn, el Gobierno anunció la elaboración de una Ley de Cambio Climático a través del entonces Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente⁴.

El anteproyecto cuyo contenido aquí abordamos, fue aprobado por el Consejo de Ministros⁵ el 22 de febrero de 2019, en su penúltima sesión antes de la disolución de las Cortes y la convocatoria de comicios generales el 28 de abril. El texto se aprobó tras varios retrasos, pero la convocatoria de elecciones generales y las expectativas ante un nuevo gobierno⁶ plantea incertidumbre sobre el futuro del mismo, ya que no pudo remitirse al Congreso de los Diputados. A ello se suma el retraso de España a la hora de presentar antes del 31 de diciembre de 2018 el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima ante la

Comisión europea, cuyo borrador⁷ se introdujo finalmente a finales de febrero de este año. Por lo tanto, cabe indicar que el proyecto de ley se ha visto marcado por la coyuntura política, tanto en su avance como en sus demoras. Los principales puntos de discusión o polémica dicen relación con las medidas en materia de energía, en particular en lo que se refiere al cierre de las centrales nucleares⁸, y otros temas relacionados con el mix energético del país.

ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN ESPAÑA

Por Endrius Cociolo

El pasado 22 de febrero de 2019 el Consejo de Ministros del Gobierno español aprobó el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que define el marco normativo e institucional necesario para facilitar y orientar la descarbonización de la economía española en coherencia con los objetivos y compromisos derivados de las políticas de la Unión Europea (UE) y de la firma del Acuerdo de París. En este *policy brief* nos proponemos abordar el contenido de este anteproyecto, con el fin de aportar con una experiencia de la legislación comparada a la discusión actual en Chile respecto a su propio proceso de creación de una ley de cambio climático.

Cabe decir, que la ley de cambio climático y transición energética española se inserta en un marco más global de políticas climáticas a escala nacional. En efecto, dicha ley se situaría dentro del llamado Marco Estratégico de Energía y Clima (Figura 1).

En este contexto, y en términos sintéticos, el anteproyecto debería comprenderse como una iniciativa legal que daría lugar a una **norma transversal** proyectada sobre distintos ámbitos del ordenamiento jurídico, que atañe tanto al sector privado como a la administración pública, y que se

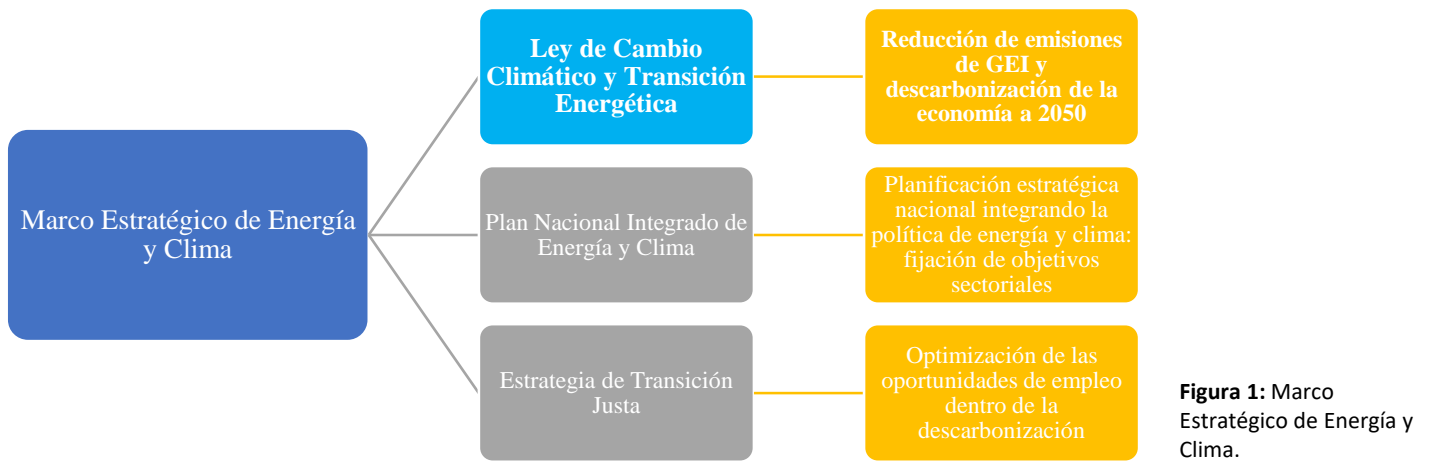


Figura 1: Marco Estratégico de Energía y Clima.

estructura en los acápite que desarrollamos a continuación.

1. Horizontes 2030 y 2050 (Título I)

En el texto se establecen como objetivos fundamentales la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), el fomento del uso de **energías renovables** y el incremento de la **eficiencia** en el uso de la energía, fijando dos principales horizontes temporales:

Objetivos 2013	Objetivos 2050
Reducir las emisiones de GEI en al menos un 20% con respecto a 1990	Reducción emisiones de GEI en, al menos, un 90% con respecto a 1990 ⁹
Generar el 70% de la electricidad con renovables	Sistema eléctrico 100% renovable
Asegurar que al menos el 35% del consumo final de energía provenga de fuentes renovables	
Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 35% respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria	

Los objetivos podrán ser revisados mediante Real Decreto.

2. Energías renovables (Título II)

El anteproyecto de ley español propone el aumento de las energías renovables no convencionales. En este sentido: Fija un **objetivo anual de capacidad instalada**, a través de subastas de derechos económicos que buscan impulsar la construcción de instalaciones de energías renovables que aporten un mínimo de **3.000 MW** al sistema.

Establece la necesidad de desarrollar nuevos **marcos retributivos para la generación renovable** basados en el reconocimiento a largo plazo de un precio fijo por la energía generada.

3. Transición energética (Título III)

En materia de transición energética, el anteproyecto de ley persigue la disminución del uso de combustibles fósiles a través de diferentes medidas descritas a continuación:

- Limitación de la **explotación de hidrocarburos**. El anteproyecto indica que no se otorgarán nuevas autorizaciones para realizar actividades de exploración, permisos de investigación ni concesiones ni en tierra ni en aguas territoriales, ni se podrán desarrollar actividades de fractura hidráulica. Las prórrogas vigentes no podrán seguir más allá del 31 de diciembre del 2042;
- Se prevé la **revisión de la fiscalidad ambiental** asociada a los beneficios existentes para los productos energéticos de origen;
- **Los actuales beneficios fiscales a productos energéticos de origen fósil serán examinados**, estableciendo un calendario para revisar ayudas y medidas que favorezcan estos productos, con el fin de desincentivar la inversión en los mismos;
- Fomento de los combustibles alternativos como gas renovable, biometano o hidrógeno. En el caso del transporte aéreo, el anteproyecto propone el fomento de biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables de origen no biológico.

4. Movilidad (Título IV)

Dado que el transporte es una de las principales fuentes de emisión en España, el anteproyecto propone diversos objetivos con horizonte 2050, en coherencia con el objetivo final de reducción de emisiones de GEI.

Parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO ₂	Objetivo de cero emisiones directas en los puertos de competencia del Estado
Existencia de infraestructuras de recarga eléctrica en las estaciones de servicio. Fomento de las medidas de lucha contra el cambio climático por parte de los municipios con más de 50.000 habitantes.	Reducción las emisiones generadas por el uso de combustibles fósiles mediante la articulación de cadenas logísticas sostenibles.

5. Medidas de adaptación (Título V)

El anteproyecto de Ley español establece la dictación de un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en el cual se definirán los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia y la adaptación frente al cambio climático, el que se desarrollará mediante Programas de Trabajo referidos a períodos de cinco años.

A su vez, se considera abordar los riesgos derivados del cambio climático de manera transversal en: (a) la planificación y gestión hidrológica, (b) en la costa, (c) en las infraestructuras del transporte y (d) en la ordenación de los usos del suelo.

También se establecen medidas para la protección de la biodiversidad y sus hábitats frente al cambio climático, incluyendo disposiciones relativas a la política forestal y de desarrollo rural.

6. Transición justa (Título VI)

En consonancia con la política ambiental de la UE el anteproyecto propone, mediante la Estrategia de Transición Justa y los Convenios de Transición Justa, **optimizar los beneficios y reducir los riesgos sobre el empleo**, protegiendo a los colectivos y las áreas geográficas más vulnerables.

7. Gasto público y contratación (Título VII)

En lo que corresponde a la Administración Pública, se establecen distintas líneas de actuación:

- Definición de los **objetivos de la fiscalidad ambiental**;
- **Al menos el 20%** de los **Presupuestos Generales del Estado** debe tener un impacto positivo en la transición hacia un desarrollo bajo en carbono. Antes de 2025 este objetivo se revisará al alza;
- Los **ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión** de GEI se destinarán al cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y transición energética;
- Incorporación de criterios técnicos de reducción de emisiones, de huella de carbono y de consumo de energía casi nulo en los **contratos del sector público** estatal;
- Se limita el arrendamiento de **inmuebles de titularidad pública** a los que tengan la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo;
- **Información en el sector financiero**: las entidades cotizadas, de crédito, aseguradoras y reaseguradoras, y grandes sociedades deberán elaborar un informe anual en que evalúen el impacto financiero sobre su entidad de los riesgos asociados al cambio climático. Se prevé también la elaboración de un informe de evaluación de riesgos derivados del cambio climático para el sistema financiero español y las políticas para combatirlos por parte del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

8. Educación, investigación, desarrollo e innovación (Título VIII)

Por último, se abordan los ámbitos de la educación y la investigación, que se consideran esenciales para **fomentar la implicación de la sociedad**, estableciendo las siguientes medidas:

- Revisión de los **itinerarios** formativos y de habilitación profesional.
- Priorización de la **investigación**, desarrollo e innovación en materia de lucha contra el cambio climático en los sucesivos instrumentos de planificación estatal.

Notas

- 1 Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales («BOE» núm. 138, de 07/06/2018), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-7575> (Acceso: 30 de mayo de 2019).
- 2 Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica («BOE» núm. 170, de 14/07/2018), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-9859> (Acceso: 30 de mayo de 2019).
- 3 La Moncloa. “Anteproyecto de Ley de Cambio Climático”, 22 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodem ministros/Paginas/enlaces/220219-proyecto.aspx> (Acceso: 30 de mayo de 2019).
- 4 Ana Barreira, “La proposición de Ley de Cambio Climático y Transición Energética del PP”, Instituto Internacional de derecho y medio ambiente, 28 de julio de 2018, disponible en: <http://iidma.org/index.php/es/la-proposicion-de-ley-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica-del-pp/> (Acceso: 30 de mayo de 2019).
- 5 Según el artículo 5 inciso a) de la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde “aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados, o en su caso, al Senado”. El artículo 98.1 de la Constitución española de 1978 consagra constitucionalmente la figura del Consejo de Ministros: “el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley” (las cursivas son nuestras).
- 6 A 10 de julio de 2019, a dos semanas de la investidura de un nuevo gobierno, no existe claridad sobre si la política de pactos de las distintas fuerzas políticas lograrán una investidura in extremis o si, por el contrario, se volverán a convocar elecciones.
- 7 Borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, presentado a la Comisión europea en Febrero de 2019, disponible en:

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/spain_draftnecp.pdf (Acceso: 30 de mayo de 2019).

- 8 En este sentido, es significativo analizar las discusiones en la Comisión de Transición Ecológica del Congreso de los Diputados de 20 de febrero de 2019, previa a la aprobación en Consejo de Ministros: Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Transición Ecológica celebrada el miércoles 20 de febrero de 2019, sesión núm. 30, XII Legislatura. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-734.PDF (Acceso: 30 de mayo de 2019).
- 9 Cabe señalar que en los meses transcurridos desde la aprobación del anteproyecto en Consejo de Ministros, ha habido una declaración por parte del gobierno español de revisar esta meta a la alza hasta el 100%, es decir, con la ambición de llegar a la neutralidad de emisiones al 2050. Sin embargo, la meta de una convertir a España a un país neutro en carbono al 2050 meta aparece ya en el Plan Integrado de Clima y Energía enviado a la Comisión Europea.