

Mayo 2021

Alerta Informativa

Ley de cambio climático y transición energética

Félix Plasencia Sánchez
Socio director del área Legal EY

Ana López Muíña
Socia Urbanismo y Medio Ambiente EY

El 21 de mayo se ha publicado en el Boletín Oficial el Estado la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, la “LCCYTE” o la “Ley”).

Se trata de la primera ley dirigida a que España alcance la neutralidad de emisiones no más tarde de 2050. Es decir, que en 2050 España solo emita la cantidad de gases de efecto invernadero que sus sumideros puedan absorber.

Para ello, la Ley prevé, entre otras medidas, (i) la reducción escalonada de emisiones, (ii) la supresión de los vehículos de combustión y de las prospecciones y explotaciones de hidrocarburos, y (iii) el fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética.

Con la presente Ley finaliza la tramitación parlamentaria de la norma que comenzó hace un año —el 19 de mayo de 2020— cuando a propuesta del Ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico (en adelante, el “MITECO”), el Consejo de Ministros remitió a las Cortes Generales el primer proyecto de Ley de cambio climático y transición energética.

Aunque son muchos los sectores cuya regulación se verá afectada tras la aprobación de la LCCYTE, el propósito de la presente Alerta es sintetizar y exponer las principales novedades concernientes al ámbito urbanístico y al sector energético, así como el impacto que tendrán las medidas en ella fijadas en el sector privado.

I. Introducción

De acuerdo con lo previsto en la Ley, los objetivos de la norma son (i) asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y firmado por España el 22 de abril de 2016; (ii) facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y (iii) promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades.

A continuación, analizamos los aspectos más relevantes de la LCCYTE.

II. Objetivos nacionales para la neutralidad climática

Con el fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos, la Ley establece unos objetivos mínimos nacionales que solo podrán ser revisados al alza:

- ▶ **Para el año 2030:** se prevé (i) reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un **23%** respecto al año 1990; (ii) alcanzar un consumo final de energía origen renovable de, al menos, un **42%**; (iii) alcanzar un sistema eléctrico con, al menos, un **74%** de generación a partir de energías de origen renovable; y (iv) mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un **39,5%**, con respecto a la línea de base conforme a la normativa comunitaria.
- ▶ **Antes del año 2050:** se prevé alcanzar la neutralidad climática y un sistema eléctrico basado, exclusivamente, en fuentes de generación renovable.

III. Herramientas de acción climática

Para implementar los objetivos de la Ley, la norma recoge las siguientes herramientas que deberán ser desarrolladas por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del MITECO:

▶ Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC)

Esta herramienta tiene por objetivo la planificación del Estado para orientar las grandes decisiones en materia de política energética y climática, y las inversiones públicas y privadas asociadas a esta.

Los PNIEC deben recoger los objetivos sectoriales y las políticas y medidas para alcanzarlos de los siguientes sectores: los que participan en el régimen de comercio de derechos de emisión, grandes industrias, el sector eléctrico y los llamados sectores difusos (agrario, forestal, transporte, residencial, institucional y comercial y gases fluorados).

De hecho, el Consejo de Ministro ya ha acordado remitir a la Comisión Europea el PNIEC 2021-2020.

▶ Estrategia de Descarbonización a 2050

Esta estrategia, que será revisable cada 5 años, tiene por finalidad establecer una senda de reducción de emisiones y de incremento de las absorciones por los sumideros por todos los sectores económicos hasta 2050.

La Estrategia de Descarbonización deberá ser coherente con los objetivos de descarbonización reflejados en los PNIEC que exigirá la movilización de distintas administraciones y actores privados.

Además, se establece la figura de los **Informes de riesgos**—ya contemplados en algunas legislaciones autonómicas— para definir un sistema de indicadores de impactos y adaptación al cambio climático que facilite un seguimiento y evaluación de las políticas públicas tales como la hidrológica, costas, territorial y urbanística, desarrollo urbano, edificación e infraestructuras del transporte.

El operador del sistema eléctrico, el Gestor Técnico del sistema gasista y la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH, hoy Exolum) deberán remitir, cada 2 años, un informe en el que se haga una evaluación de los riesgos y oportunidades asociados a un sistema energético descarbonizado sobre las actividades de la entidad, su estrategia y su planificación financiera.

La LCCYTE también contempla la necesidad de incentivar la participación de los propietarios y gestores públicos y privados en el aumento de la **capacidad de captación de CO2 de los sumideros de carbono**, que son depósitos artificiales o naturales que absorben el carbono de la atmósfera y contribuyen a la reducción del CO2 del aire.

IV. Fomento de energías renovables

La LCCYTE contempla que las nuevas concesiones sobre dominio público hidráulico para la generación de energía eléctrica tengan como prioridad el **apoyo a la integración de las tecnologías renovables** en el sistema eléctrico.

Para ello, se promoverán las **centrales hidroeléctricas reversibles**, esto es, centrales que pueden ser empleadas para almacenar energía, siempre que sean compatibles con derechos de terceros y con los estándares de protección ambiental aplicables.

Además, la Ley prevé el fomento, por medio de planes específicos, de los **gases renovables**, como el biogás, el biometano o el hidrógeno, pudiendo fijarse para ello, objetivos anuales de penetración con imposición de obligación de uso a determinados sujetos.

Precisamente con esta finalidad, el Consejo de Ministros ha aprobado la Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable.

La Ley también contempla la reforma en el plazo máximo de un año de la **Ley de Propiedad Horizontal** para facilitar las instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en las comunidades de propiedad horizontal.

V. Consideraciones en los instrumentos de planeamiento urbanístico

Conforme a la LCCYTE, la planificación, la gestión territorial y urbanística, así como las intervenciones en el medio urbano, la edificación y las infraestructuras de transporte deberán perseguir los siguientes **objetivos**:

- ▶ La consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas.

- ▶ La integración de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático.
- ▶ La adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas, con el objetivo de disminuir las emisiones.
- ▶ La consideración, en el diseño o remodelación de las edificaciones, de la mitigación del efecto “isla de calor”, con el objetivo de que las infraestructuras urbanas generen energía renovable y eviten la expulsión a la atmósfera de energías residuales.

Estos objetivos operan como una **declaración de principios** que, posteriormente, desarrollará la legislación sectorial. En concreto, las leyes autonómicas urbanísticas y ambientales —en el caso de ordenación y planificación— y las ordenanzas municipales y código técnico —con respecto a la edificación—.

VI. Rehabilitación de edificios

De acuerdo con lo dispuesto en la LCCYTE, para mejorar la eficiencia energética, el Gobierno promoverá el uso eficiente de la energía, centrándose en el ámbito de la **rehabilitación de edificios** como pilar fundamental en la lucha contra la pobreza energética.

Para ello, en un plazo inferior a 6 meses desde en la entrada en vigor de la ley, el Gobierno elaborará un Plan de **Rehabilitación de Viviendas y Renovación urbana** con el objetivo de mejorar el parque edificado, independientemente de su titularidad, a efectos de incorporar los indicadores de eficiencia energética establecidos en el PNIEC y garantizar la integración de dichas actuaciones con el resto de los objetivos de mejora establecidos en la Agenda Urbana Española.

VII. Movilidad sostenible e instalación de puntos de recarga

En materia de movilidad sostenible, la Ley prevé que las Administraciones Públicas adopten medidas para alcanzar en 2050 un **parque de turismos y vehículos comerciales ligeros** sin emisiones directas de CO2.

Para activar la descarbonización de la movilidad por carretera, se potenciará el desarrollo de las **infraestructuras de recarga eléctrica** en el territorio nacional. En este sentido, la LCCYTE programa la instalación de estas infraestructuras en un plazo de 21 o 27 meses desde la entrada en vigor de la norma, en función del volumen de ventas de la estación de servicio.

La Ley establece una obligación de los titulares del servicio de recarga de informar sobre el precio de venta al público y el inventario de puntos de recarga operados.

En este sentido, se prevé que el Gobierno habilite un **Punto de Acceso Nacional** de información, en tiempo real, sobre puntos de recarga eléctrica de vehículos.

La LCCYTE contempla que los municipios de más de **50.000 habitantes y los territorios insulares** deberán introducir, en su planificación urbana, **medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad**, relativas a:

- ▶ No más tarde de 2023, el establecimiento de zonas de bajas emisiones en las que se apliquen restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero.
- ▶ Medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo.
- ▶ Medidas para la mejora y uso de la red de transporte público.
- ▶ Medidas para la electrificación de la red de transporte público y otros combustibles sin emisiones de gases de efecto invernadero, como el biometano.
- ▶ Medidas para fomentar el uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga.
- ▶ Medidas de impulso de la movilidad eléctrica compartida.
- ▶ Medidas destinadas a fomentar el reparto de mercancías y la movilidad al trabajo sostenibles.

- ▶ El establecimiento de criterios específicos para mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad, cuando sea necesario de conformidad con la normativa en materia de calidad del aire.
- ▶ Integrar los planes específicos de electrificación de última milla con las zonas de bajas emisiones municipales. De esta forma, se plantea como objetivo mejorar la cohesión entre el establecimiento de las zonas de bajas emisiones anunciadas anteriormente y las medidas para fomentar la movilidad eléctrica, tanto privada -desplazamientos laborales- como logística -reparto final de mercancías-, obteniendo mayores facilidades para su utilización y mejorando la eficiencia de ambas medidas.

Además, a partir de 2040 no se podrán **vender turismos y vehículos comerciales ligeros no destinados a usos comerciales**, excluidos los matriculados como históricos, que emitan CO2.

Por otro lado, la LCCYTE dispone que el **Código Técnico de la Edificación** (en adelante, el "CTE") establecerá obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículos en edificios de nueva construcción, y la intervención en edificios existentes y en los edificios de uso distinto al residencial privado que cuenten con una zona de uso aparcamiento con más de veinte plazas. En este último caso, se prevé que se deberá cumplir con lo que disponga el CTE antes del 1 de enero de 2023.

VIII. Desinversión en productos energéticos de origen fósil

Con el objetivo de reducir la presencia de los productos energéticos fósiles, la LCCYTE fomenta, por medio de planes específicos, el **uso de gases renovables** tal y como se avanzaba con anterioridad.

En este sentido, a partir de la entrada en vigor de la Ley, no se podrá otorgar en todo el territorio nacional **nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación o concesiones de explotación de hidrocarburos ni nuevas autorizaciones para la realización de actividades de explotación de**

hidrocarburos mediante la utilización de fracturación hidráulica de alto volumen o *fracking*.

En relación con las **instalaciones en activo**, la Ley dispone que, 5 años antes del final de su vigencia, su titular presentará ante el MITECO un informe que refleje el **potencial de reconversión de las instalaciones o de su ubicación para otros usos**.

Asimismo, la Ley prevé que 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.

La LCCYTE obliga a la elaboración, en plazo de 2 años desde la entrada en vigor de la norma, de un estudio del estado de situación y una propuesta de calendario para que **las entidades que conforman el sector público estatal se desprendan de su participación** en empresas o entidades cuya actividad incluya la extracción, refinado o procesado de productos energéticos fósiles.

IX. Transición justa para colectivos y áreas geográficas más vulnerables

Para garantizar la aplicación de medidas que faciliten una transición justa para los colectivos y áreas geográficas más vulnerables afectadas por el proceso de descarbonización, la LCCYTE prevé que, cada 5 años, el Gobierno apruebe una **Estrategia de Transición Justa** con la participación de las Comunidades Autónomas y los agentes sociales.

En su marco, se desarrollarán los **convenios de transición justa** en cada zona afectada, con el objeto fomentar la actividad económica y la empleabilidad en el territorio en casos cierre o reconversión de instalaciones.

X. Dotación de recursos para luchar contra el cambio climático

Para contribuir a los objetivos en materia de cambio climático y transición energética, la Ley prevé el destino de un porcentaje de los **Presupuestos Generales del Estado** equivalente al acordado en el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea. Este porcentaje será revisado al alza por el Gobierno antes de 2025.

Además, la LCCYTE prevé la aplicación de los **ingresos procedentes de las subastas** de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, destinándose al menos 450 millones de euros a financiar los costes del sistema eléctrico, pudiendo destinarse hasta el 30% de los ingresos totales a medidas sociales para paliar situaciones provocadas por el proceso de descarbonización o paliar impactos del cambio climático.

La Ley prevé la incorporación de **criterios ambientales y de sostenibilidad energética en la contratación pública** cuando guarden relación con el objeto del contrato.

Estos criterios, que deberán ser objetivos, respetuosos con los principios informadores de la contratación pública y figurar en el pliego correspondiente, podrán hacer referencia a requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten, a la minimización de generación de residuos o a medidas de adaptación al cambio climático

Además, en las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra se podrán incluir, como prescripciones técnicas, alguna de los siguientes:

- ▶ Que la madera que se utilice en las construcciones proceda de bosques gestionados de forma sostenible y atendiendo a su huella ecológica.
- ▶ Actuaciones de repoblación forestal con especies autóctonas, como medida compensatoria para paliar la huella de carbono resultante de la ejecución de la obra o servicio objeto de licitación.

La Ley también contempla que la Administración General del Estado no podrá **prorrogar contratos de arrendamientos más allá de 2030** en inmuebles que no tengan la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo.

Por otro lado, la LCCYTE dispone que las **empresas cotizadas, entidades de crédito, aseguradoras y reaseguradoras que tengan más de 500 trabajadores** elaboren y hagan público un informe anual sobre la exposición de su actividad a los riesgos del cambio climático y las medidas adoptadas.

El contenido que deberán tener tales informes será determinado por real decreto en el plazo de 2 años desde la aprobación de la ley y se referirá a diversos aspectos relacionados con el cambio climático, entre otros:

- ▶ El enfoque estratégico de las entidades para gestionar los riesgos financieros asociados al cambio climático e identificando las acciones necesarias para su mitigación.
- ▶ Los procesos de evaluación de los riesgos relacionados con el clima y cómo estos se integran en su análisis de riesgo de negocio.
- ▶ 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, 2 y 3 de su huella de carbono y cómo se afronta su reducción.

En este mismo sentido, el **Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones** elaborarán conjuntamente, cada 2 años, un informe sobre el grado de alineamiento con las metas climáticas del Acuerdo de París y de la normativa de la Unión Europea basado en escenarios futuros y la evaluación del riesgo para el sistema financiero español derivado del cambio climático y de las políticas para combatirlo. Este informe, que recogerá las propuestas que se considere necesarias para mitigar el riesgo será remitido al Congreso de los Diputados y al Senado.

XI. Planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre

De acuerdo con lo previsto en la LCCYTE, la planificación y gestión del medio marino y la costa se orientará hacia el incremento de su resiliencia a los efectos del cambio climático.

La Ley recoge que los **plazos máximos** establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, sobre la **concesión de títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre**, se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas.

Esta nueva determinación influye en la prórroga extraordinaria de hasta **75 años** que reconocía el artículo segundo 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 de julio, de Costas, para las concesiones otorgadas al amparo de la Ley de Costas de 1988.

Así, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, esta prórroga extraordinaria deberá tener en cuenta los años transcurridos desde el otorgamiento de la concesión para que, en su conjunto, no supere el plazo máximo que determine la Ley, que podrá ser de hasta 75 años. Anteriormente, al no computarse el tiempo transcurrido desde su concesión, el plazo total entre la concesión y su prórroga podía superar este límite máximo.

XII. Educación, capacitación frente al cambio climático e investigación

Con el objetivo de que el sistema educativo español refuerce el conocimiento sobre el cambio climático y las capacitaciones para actividades técnicas y profesionales de la economía baja en carbono y resiliente, la LCCYTE prevé la **revisión del tratamiento del cambio climático y la sostenibilidad en el currículo básico de las enseñanzas**, incluyendo los elementos necesarios para una educación para el desarrollo sostenible.

Asimismo, el Gobierno impulsará las acciones que garanticen la **adecuada formación del profesorado** en esta materia.

Por otro lado, el Gobierno promoverá que las Universidades revisen el tratamiento del cambio climático en los **planes de estudios** y mantendrá permanentemente actualizado el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales y el catálogo de ofertas formativas en el ámbito de la Formación Profesional.

Se promoverá además la inclusión del cambio climático y la transición energética y su **financiación adecuada**, en las sucesivas Estrategias españolas de Ciencia y Tecnología y de Innovación y en los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación.

XIII. Creación de un marco de gobernanza climática

La LCCYTE prevé la creación de un **Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética** como principal órgano encargado de la gobernanza climática.

Corresponde a este órgano evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas de energía y cambio climático, incluidas las normativas, que serán recogidas en un informe anual que se debatirá en el Congreso de los Diputados con la participación del Gobierno.

XIV. Participación de las Comunidades Autónomas y de los ciudadanos

A partir del 31 de diciembre de 2021, las Comunidades Autónomas deberán informar en la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de todos sus **planes de energía y clima en vigor**.

Asimismo, la LCCYTE prevé que los planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático se lleven a cabo bajo fórmulas que garanticen la **participación de los agentes sociales y económicos, y del público**.

XV. Restricciones al sector energético regulado

De acuerdo con la Disposición Final Primera de la LCCYTE, las empresas distribuidoras y transportistas de electricidad y gas **no podrán otorgar préstamos, prestar garantías o avalar préstamos de otras sociedades del grupo o partes vinculadas que realicen actividades liberalizadas** u otras actividades ajenas al sector.

De esta prohibición se excluyen los préstamos a sociedades del mismo grupo que tengan por objeto una gestión centralizada de la tesorería, sin que se dediquen a actividades liberalizadas u otras actividades ajenas a los sectores de electricidad y gas.

Adicionalmente, la Disposición Final Tercera de la Ley, extiende la obligación de que las sociedades que

desarrollen actividades reguladas **comuniquen a la Secretaría de Estado de Energía las adquisiciones realizadas** directamente o mediante sociedades que controlen, de participaciones en otras sociedades mercantiles o de activos de cualquier naturaleza que, atendiendo a su valor o a otras circunstancias, tengan un impacto importante o influencia significativa en el desarrollo de las actividades de la sociedad que comunica la operación.

XVI. Leyes de Cambio Climático Autonómicas

Finalmente, es preciso señalar que son varias las comunidades autónomas que ya han aprobado sus propias leyes en materia de cambio climático, como son Andalucía, Islas Baleares y Cataluña, y otras que se encuentran próximas a su aprobación, como, por ejemplo, Aragón, País Vasco y la Comunidad Valenciana.

XVII. Conclusión

En síntesis, cabe señalar que la presente Ley ha sido valorada muy positivamente como hito de la transición energética española y respuesta al desafío climático.

La norma, que tiene por objeto definir un marco institucional claro y estable para alcanzar la neutralidad de emisiones en 2050, pretende poner los cimientos de una nueva economía más sostenible y adaptada a las normas, planes y objetivos de la Unión Europea.

Para cualquier información adicional con respecto a esta alerta, contacte con:

Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Felix Plasencia

Felix.PlasenciaSanchez@es.ey.com

Ana López Muiña

Ana.Lopez.Muina@es.ey.com

Puede consultar las últimas [alertas fiscales y legales](#) en nuestro [Centro de Estudios EY](#)

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

Acerca de EY

EY es líder mundial en servicios de auditoría, fiscalidad, asesoramiento en transacciones y consultoría. Los análisis y los servicios de calidad que ofrecemos ayudan a crear confianza en los mercados de capitales y las economías de todo el mundo. Desarrollamos líderes destacados que trabajan en equipo para cumplir los compromisos adquiridos con nuestros grupos de interés. Con ello, desempeñamos un papel esencial en la creación de un mundo laboral mejor para nuestros empleados, nuestros clientes y la sociedad.

EY hace referencia a la organización internacional y podría referirse a una o varias de las empresas de Ernst & Young Global Limited y cada una de ellas es una persona jurídica independiente. Ernst & Young Global Limited es una sociedad británica de responsabilidad limitada por garantía (*company limited by guarantee*) y no presta servicios a clientes. Para ampliar la información sobre nuestra organización, entre en ey.com.

© 2021 Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Todos los derechos reservados.

ED None

La información recogida en esta publicación es de carácter resumido y solo debe utilizarse a modo orientativo. En ningún caso sustituye a un análisis en detalle ni puede utilizarse como juicio profesional. Para cualquier asunto específico, se debe contactar con el asesor responsable.

ey.com/es

Twitter: [@EY_Spain](https://twitter.com/EY_Spain)

LinkedIn: [EY](#)

Facebook: [EY Spain Careers](#)

Google+: [EY España](#)

Flickr: [EY Spain](#)