



# **Propuestas del Grupo de Trabajo Fide: Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética**

*Madrid, 24 de enero de 2019*

El presente documento recoge las primeras propuestas del Grupo de Trabajo FIDE sobre el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Sus integrantes se detallan al final del documento.

## 1. INTRODUCCIÓN.

---

El 14 de noviembre de 2018, se difundió, de manera informal, por el Ministerio para la Transición Ecológica, el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante, “**APLCCyTE**”).

El APLCCyTE se elabora como una respuesta del Gobierno a la necesidad de emprender acciones de lucha contra el cambio climático que impliquen no solamente a los Gobiernos, sino también al sector privado y al resto de la sociedad.

Esta iniciativa se había comenzado ya en la anterior legislatura, en la que se realizó una consulta pública previa a la elaboración del texto del APLCCyTE.

Por su parte, el 25 de junio de 2018, se constituye en FIDE el grupo de trabajo de Cambio Climático y Transición Energética (“**GTCCyTE**”), con el objetivo fundamental de colaborar activamente en el debate de una de las iniciativas legislativas que mayor interés suscita en la actualidad.

Tras la celebración en FIDE de distintas sesiones de debate, se incluyen en el presente documento las principales reflexiones surgidas en torno a esta iniciativa legislativa. Todo ello, sin perjuicio de que se puedan formular por el GTCCyTE alegaciones en el trámite formal de consulta pública durante el proceso de aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante, la “**LCCyTE**”).

Las conclusiones recogidas en el documento no son el reflejo fiel de las opiniones de cada uno de los integrantes sobre todos y cada uno de los puntos tratados. De hecho, en el seno del grupo de trabajo existen discrepancias sobre determinadas cuestiones, lo que revela la complejidad de la materia y la pluralidad de opiniones integradas.

## 2. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO.

---

Para su mejor comprensión, se expone brevemente la estructura del presente documento.

En el apartado 3, se incluyen unas observaciones generales respecto del APLCCyTE. Este apartado recoge las consideraciones fundamentales alcanzadas por el GTCCyTE respecto del contenido del APLCCyTE y su oportunidad.

Estas observaciones generales habrán de completarse necesariamente con las consideraciones, más específicas, contenidas en el apartado 4 que sigue el orden de los títulos y los artículos contenidos en la LCCyTE, si bien no constituye un análisis exhaustivo de cada uno de los preceptos.

El análisis contenido en este apartado 4 comienza con el planteamiento de la cuestión a que se refiere. A continuación, incluye un comentario o crítica sobre la regulación

contenida en el APLCCyTE y concluye con una propuesta de mejora, sin incluir redacciones alternativas por exceder del cometido del GTCCyTE.

### 3. OBSERVACIONES GENERALES.

---

1. La aprobación de una LCCyTE supone un compromiso ineludible que no admite retrasos. El GTCCyTE **apoya expresamente** la aprobación de un marco normativo estable que permita a España cumplir con los objetivos asumidos en el Acuerdo de París de 2015 y en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas al tiempo que se propicia el desarrollo económico y se contribuye a la competitividad de la economía española.
2. El GTCCyTE considera **idóneo el momento** para la promulgación de la LCCyTE, la cual supone una ocasión para que España transmita una imagen de país comprometido con la lucha contra el cambio climático.

El APLCCyTE se considera un punto de partida para establecer un marco legal predecible y estable, que permita a España aprovechar las ventajas económicas derivadas de avanzar hacia una economía descarbonizada, si bien en el seno del GTCCyTE existen discrepancias respecto de la forma en la que se deben alcanzar tales objetivos, particularmente en relación con el peso de las distintas alternativas tecnológicas en el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones.

Nuestro país se encuentra aún en fase de recuperación después de la crisis. Consideramos que una recuperación económica sostenible no puede darse de espaldas a los acuerdos internacionales, particularmente al Acuerdo de París cuyas implicaciones económicas son especialmente relevantes. La opinión mayoritaria del GTCCyTE es que nos encontramos en el **momento de crear un marco estable** que ofrezca señales claras para aprovechar las oportunidades industriales y de empleo que se van a generar en todos los sectores, en un entorno caracterizado por una transición de ámbito global. Sin embargo, algunos miembros del GTCCyTE entienden que sería más prudente esperar a la transposición de las Directivas comunitarias y, en todo caso, reclaman una transición más progresiva y pragmática, con planteamientos alejados de voluntarismos, para garantizar su éxito.

3. La lucha contra el cambio climático y la transición energética supone una **oportunidad que España no debe desaprovechar**. Resulta precisa una transformación del modelo en el que se desacople el crecimiento económico de las emisiones de gases de efecto invernadero, si bien es indispensable garantizar que esta transición se lleve a cabo sin situar a España en una posición de desventaja respecto de otros países de su entorno. Aquellos que consigan realizar de forma adecuada esta transición obtendrán beneficios, no solo ambientales.

Si bien el APLCCyTE plantea retos para nuestro país que debemos evaluar y mitigar, la opinión mayoritaria del GTCCyTE es que, en términos globales, el balance entre riesgos y oportunidades es positivo.

La aprobación de la LCCyTE debería acelerar la transición hacia un suministro energético más seguro y asequible, mejorar la calidad del aire y la salud de los ciudadanos, reducir la dependencia energética y los riesgos asociados, mejorar la balanza comercial por menores importaciones y recirculación de dichos recursos en la economía nacional, y generar nuevas oportunidades de empleo y desarrollo industrial entre otras cuestiones, todo ello contribuyendo a la mejora de la competitividad, del progreso y del bienestar de los ciudadanos. No en vano, la Organización Internacional del Trabajo estima la creación de 24 millones de nuevos empleos a nivel global en 2030, debido a la transición hacia una economía verde alineada con los objetivos del Acuerdo de París.

4. España está llamada a ocupar una **posición de liderazgo** en el marco sociopolítico actual en la lucha contra el cambio climático. La LCCyTE puede constituir una clara señal de este papel que España quiere desempeñar. Este protagonismo y liderazgo de España en la UE y en el marco internacional se justifica, entre otros muchos motivos, por la mayor vulnerabilidad de España a los efectos del cambio climático.

España está inicialmente bien posicionada para acometer el cambio de modelo energético: dispone de recursos naturales (sol, viento, agua, biomasa...), de la tecnología y de empresas punteras en sectores productivos como la energía, la eficiencia energética, la movilidad, la edificación o las energías renovables.

5. En el GTCCyTE existen **opiniones discrepantes respecto del grado de ambición** de la LCCyTE. Frente a la opinión mayoritaria de quienes consideran que es insuficiente, sobre todo considerando las proyecciones del IPCC respecto del umbral de 1,5 °C a finales de siglo (que exigiría un balance neto *negativo* de emisiones en 2050), la posición minoritaria advierte que el nivel de ambición incorporado en el APLCCyTE implicaría un sobreesfuerzo para España en comparación con los Estados miembros de la UE que se limitarán a ceñirse a los compromisos adquiridos a nivel europeo e internacional, de modo que cuantos objetivos superen o adelanten dichos compromisos deben someterse a un análisis coste/beneficio que tenga en cuenta factores medioambientales, económicos y sociales.

En todo caso, y pese a las reticencias que genera todo proceso de transformación, debe propiciarse un cambio de modelo. Para ello, deben incluirse objetivos predeterminados a medio y largo plazo que se encuentren alineados con los exigidos por la UE.

6. En el GTCCyTE se ha puesto de manifiesto una disparidad de criterios respecto de la **neutralidad tecnológica**. Así, y frente a los que opinan que la LCCyTE debe determinar las tecnologías aplicables, otros miembros defienden la necesidad de ser flexibles en la forma de alcanzar los objetivos establecidos, dada la incertidumbre respecto de las tecnologías que se pueden emplear en el futuro, sin que se deba prohibir ninguna, por cuanto podría no solo encarecerse innecesariamente la consecución de los objetivos, sino incluso ponerse en peligro su consecución.

Desde el GTCCyTE se considera que, en todo caso, resulta preciso un marco jurídico estable para no generar incertidumbres y que es innegable que está en marcha una revolución tecnológica sin precedentes en el ámbito de las energías limpias, las baterías,

la digitalización, etc., que hace realidad escenarios de descarbonización que hace sólo diez años eran muy complejos y costosos de abordar.

La LCCyTE debe ir acompañada de un análisis de ciclo de vida de los sectores y productos que se ven afectados por su promulgación, para garantizar que la transición que en ella se prevé sea realista.

Asimismo, las diferentes administraciones públicas deberían asignar más recursos a la estimación de los GEI realmente emitidos en sectores difusos. Existe la percepción de que la calidad de los datos que se manejan en ámbitos como la agricultura o el cambio de usos de suelo, no son suficientemente fiables como para abordar un plan de transición eficiente en estos sectores; sin datos fiables, el establecimiento de objetivos realistas y la gestión se complican.

7. El **consenso y la participación** resultan imprescindibles para la adecuada aplicación de la LCCyTE. Los profundos cambios derivados de su promulgación exigen un amplio proceso participativo en el que puedan contribuir de forma activa las distintas administraciones, los sectores afectados y la sociedad civil, con una mayor certeza respecto del proceso y de los plazos de aprobación de la LCCyTE.

Resulta necesario un consenso político y social suficiente que trascienda los períodos electorales. La lucha contra el cambio climático constituye una tendencia global y exige un debate sereno, riguroso y apoyado en la prolija evidencia científica disponible, más allá de consideraciones puramente ideológicas.

La transición económica requiere un marco estable y de largo plazo que permita la progresiva y eficiente transformación de nuestra economía hacia un modelo sostenible y bajo en carbono. **Deben evitarse mensajes que generen inseguridad jurídica** y propiciar un proceso ordenado de transformación que evite reticencias.

8. El GTCCyTE considera necesario un **mayor compromiso del sector público** en la lucha contra el cambio climático. Las medidas contenidas en la LCCyTE afectan de una manera decisiva al sector privado y no tienen el mismo grado de contundencia respecto de las políticas públicas.

El conjunto de las administraciones públicas constituye el principal cliente en volumen económico para sectores muy relevantes de la economía española. Por esta razón, la compra pública debería tener un papel motor en esta transición, coadyuvando al éxito económico de productos, proyectos, infraestructuras y servicios de bajas emisiones.

9. Resulta imprescindible una **reforma en profundidad de la fiscalidad ambiental**. Aunque el APLCCyTE señala cuáles deben ser los objetivos de esta fiscalidad, es necesario traducir tales objetivos en una verdadera reforma fiscal.

Las señales de precio son críticas para activar, asentar y acelerar el proceso de descarbonización de la economía. En este sentido, será preciso sentar las bases de una reforma fiscal que aplique en toda su extensión el principio “quien contamina, paga” (y

“quien descontamina, desgrava”), promoviendo así la acción climática de forma eficiente (al mínimo coste) y contribuyendo, a través de la recaudación, a financiar el cumplimiento de los objetivos de cambio climático y transición energética. La reforma de la fiscalidad, que debe adecuarse al marco normativo de la Unión Europea, no debe poner a España en una peor situación competitiva ni debe fomentar la deslocalización.

Esta reforma exige consensos políticos y, por tanto, no está exenta de dificultades, especialmente en el momento actual, pero constituye un instrumento indispensable para la movilización de recursos para la lucha contra el cambio climático.

10. Desde un punto de vista de **técnica normativa**, el APLCCyTE, adolece de **falta de uniformidad**. Alterna contenidos programáticos con una excesiva remisión a su desarrollo reglamentario. Esta circunstancia está justificada, probablemente por el contenido heterogéneo de la disposición y las distintas procedencias de sus autores, pero debería evitarse dejando en la LCCyTE únicamente aquellos aspectos que requieran su consagración en una disposición con rango legal. La LCCyTE debe respetar los principios de buena regulación y debe ir acompañada de la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo. Se considera asimismo que el heterodoxo proceso de gestación de la LCCyTE, que ha sido objeto de sucesivos avances, filtraciones y declaraciones cruzadas, no exentas de polémica, ha interferido con el deseable desarrollo de una tramitación habitual formalmente sometida a una amplia consulta pública.

La LCCyTE debe garantizar que se respetan principios del Derecho de la Unión (como la libre circulación de mercancías) y las competencias atribuidas a las distintas Administraciones públicas y, en especial, las autonómicas.

#### 4. OBSERVACIONES PARTICULARES.

---

##### TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

11. Aunque el **objeto de la Ley** se redacta de forma que podría considerarse imprecisa, su amplitud está justificada por la generalidad de la disposición y la heterogeneidad de las cuestiones que regula. Debe valorarse la conveniencia de introducir definiciones de términos relevantes para la mejor comprensión de la LCCyTE (como puede ser el concepto de “transición justa” o el de “coste sostenible”).
12. La exposición de los **principios rectores** contenida en el artículo 2 del APLCCyTE comienza con una remisión a los principios reconocidos en el Derecho nacional, comunitario e internacional. A continuación, se enumeran una serie de principios, algunos de ellos (como el principio “quien contamina paga”) reconocidos expresamente en el Derecho nacional, comunitario e internacional.

Se considera necesario que se reordenen los principios enumerados, agrupando los principios ambientales, los económicos y los sociales, de forma que pueda apreciarse

algún tipo de lógica en su enumeración. Resulta aconsejable, igualmente, introducir a lo largo de la LCCyTE referencias expresas a la economía circular.

## I. OBJETIVOS Y PLANIFICACIÓN DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA.

13. Alcanzar un 70% de generación eléctrica renovable en 2030 es coherente con una penetración en consumo de energía final del 35%, pero también extraordinariamente ambicioso. Dado que la gran hidráulica apenas puede crecer, dicho objetivo representa duplicar toda la generación renovable restante, cabe suponer que sobre todo mediante tecnologías intermitentes (es decir, no gestionables), por ser las más competitivas hoy en día en términos de coste normalizado de la energía (*levelised cost of energy*).

Por lo tanto, además de fijar objetivos y sendas de cumplimiento en cuanto a generación y demanda final, el APLCCyTE **debería establecer referencias comparables para el desarrollo del almacenamiento de energía eléctrica** (que el anteproyecto únicamente cita en relación con las redes extrapeninsulares), tanto a gran escala como distribuido (en este último caso el vehículo eléctrico desempeña también un papel importante), **y de las tecnologías de respaldo**, renovables o no. Estas últimas aportarán comparativamente poca energía, pero son determinantes para integrar la renovable no gestionable y garantizar la seguridad de suministro.

## II. ENERGÍAS RENOVABLES.

14. La referencia que hace el APLCCyTE al impulso al desarrollo de nuevas instalaciones renovables mediante procedimientos de concurrencia competitiva parece aludir a la asignación de algún tipo de retribución regulada. Sin perjuicio de que un mecanismo de apoyo económico pudiera considerarse pertinente en el futuro si el precio de los mercados mayoristas se deprimiera de forma significativa, el resultado de las subastas llevadas a cabo en 2016 y 2017, así como el número y escala de proyectos en curso que no aspiran a percibir tal retribución específica, sugiere que **el factor determinante para el citado impulso ya no es la pervivencia de un régimen económico primado**, el cual sería en todo caso incompatible con la existente retribución específica. Se considera más relevante para la consecución de los objetivos: i) **El acceso y conexión** a las redes de transporte y distribución, pues la capacidad escasea en los nudos con abundante recurso y viables desde el punto de vista del impacto medioambiental; y ii) **La estabilidad de los ingresos procedentes del mercado** eléctrico mayorista, cuyo precio marginal fue originalmente diseñado cuando una mayoría de instalaciones o bien tenían altos costes variables (térmica convencional) o bien eran fácilmente gestionables (hidráulica de regulación). Este paradigma se ve ahora alterado por una preponderancia de la generación fluyente (no gestionable) con elevados costes fijos y bajos costes variables.

Conforme a lo anterior, el APLCCyTE debería destacar, como principales palancas para el desarrollo de un importante contingente de potencia renovable adicional en la próxima década, y más allá del posible establecimiento de ayudas económicas vía incentivos o exenciones: i) La disponibilidad de capacidad suficiente en las redes, junto con una

transparencia reforzada en los procedimientos para su asignación (es más, los citados procedimientos de concurrencia futuros podrían orientarse preferentemente a la consecución del acceso, antes que a la de algún tipo de subvención), y ii) La evolución del mercado mayorista para mejor adaptarse a un *mix* de generación donde predominen las tecnologías de coste variable inframarginal, de carácter fluyente o no regulable, de modo que puedan proporcionarse señales de precio suficientemente estables como para mantener el atractivo de inversiones cuantiosas recuperables solo a largo plazo.

En paralelo y de forma complementaria a la adaptación del mercado mayorista, determinados aspectos de la normativa sectorial eléctrica podrían ser revisados para fomentar instrumentos de compraventa de energía eléctrica a muy largo plazo, en horizontes temporales que proporcionen certidumbre a productores e inversores, al tiempo que sirvan para contener tensiones alcistas en los precios. En este sentido, a lo largo de todo el APLCCyTE está ausente la importancia de conciliar sus objetivos con el mantenimiento de unos costes energéticos moderados que permitan compaginar la sostenibilidad ambiental con la económica y sostener la competitividad del tejido productivo nacional.

15. En estrecha relación con lo anteriormente expuesto, el APLCCyTE adolece de falta de concreción cuando alude a la primacía de la generación eléctrica a partir de fuentes renovables. Dado que más adelante el texto sí es claro al establecer su prioridad en el acceso y conexión a la red, podría entenderse dicha primacía como prioridad de despacho.

Esta circunstancia debe esclarecerse. **Plantear una prioridad de despacho incondicional es desaconsejable sin antes evaluar el mantenimiento del artículo 26.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (“LSE”)**, que expresamente recoge la prioridad de despacho a igualdad de condiciones económicas. De otro lado, en un contexto europeo de acoplamiento de mercados mayoristas, forzar la prioridad de despacho con independencia del precio de oferta complicaría los algoritmos de casación hasta hacer determinadas transacciones transfronterizas prácticamente inviables.

### III. REDES ENERGÉTICAS.

16. Sorprende que se dedique un extenso artículo a los pormenores de una figura cuyo alcance parece acotado, como son las redes de distribución de energía eléctrica cerradas, y en cambio **no exista referencia alguna a la cogeneración como herramienta de eficiencia, ni al autoconsumo que vierte a redes interiores, ni a las instalaciones de generación distribuida** conectadas a redes de distribución no cerradas, que previsiblemente serán la inmensa mayoría en número de entre aquellas cuya producción resulte accesible a todos los consumidores con carácter general.

El APLCCyTE **debería otorgar a las redes de distribución una importancia comparable a la concedida a la red de transporte** pues, aunque las instalaciones de generación centralizada a gran escala con inyección en la red troncal constituyan en los primeros años la principal apuesta para avanzar rápidamente en los objetivos trazados, no son la única, y cabe esperar que en un horizonte a más largo plazo la generación distribuida cobre un



mayor protagonismo, en especial en áreas de elevada densidad de población donde el desarrollo de redes es particularmente lento y costoso, y las pérdidas acumuladas para la transferencia de energía desde el nivel de transporte, elevadas.

Por otro lado, sorprende que por un lado se haga referencia al *«grado de cumplimiento de las planificaciones de las redes de transporte de electricidad y gas»*, y en cambio **el artículo que aborda la planificación de la red de transporte se circunscriba a la de energía eléctrica y obvie la gasista**, a la cual se alude casi exclusivamente en relación con el fomento de la inyección de gases renovables en la red de gas natural.

Tampoco parece tomarse expresamente en consideración la **influencia del cambio climático en la planificación y gestión de estas infraestructuras de transporte** (sí es mencionado, más adelante, aparentemente en relación con la movilidad) ni se hace referencia a la revisión de su impacto ambiental por razón de la creciente fragilidad de los ecosistemas que atraviesan como resultado de dicho cambio climático.

17. Debe ejercerse un **control efectivo sobre el grado de avance de los planes de inversión en las redes de distribución**, análogo al contemplado con la red de transporte, para lo cual sería relevante adaptar o remitir al Capítulo IV ('Planes de inversión') del Real Decreto 1048/2013, de 26 de diciembre, relativo a la retribución de la actividad de distribución, que es por otra parte paralelo al Capítulo IV, de igual nombre, del Real Decreto 1047/2013 de la misma fecha, que trata la retribución a la actividad de transporte.
18. **Es discutible la conveniencia de adelantar como parte de este APLCCyTE la trasposición del artículo 38 de la próxima Directiva del mercado interior de la electricidad**, llamada a reemplazar la vigente Directiva 2009/72/CE. En efecto, las redes de distribución cerradas no tienen por qué incorporar instalaciones de generación renovable y, de hacerlo, su tratamiento a los efectos de los principios rectores aquí perseguidos cabe suponer no diferiría del dado a la generación embebida en las redes de distribución no cerradas. Parece por lo tanto inapropiado abordar como parte del articulado, y con el grado de detalle propio de un reglamento, un elemento sin relación directa con el objeto de la Ley.
19. El artículo dedicado a las redes extrapeninsulares apenas añade nada a lo ya previsto y desarrollado en los artículos 4 y 10 de la LSE, así como 4 del Real Decreto 738/2015, de 31 de julio. **Podría aprovecharse la oportunidad que supone la aprobación de una norma con rango de ley para mejor definir el carácter de la actividad de almacenamiento de energía eléctrica**. Diferentes jurisdicciones han desarrollado distintas visiones en cuanto a la consideración del almacenamiento de energía eléctrica. En particular, el Reglamento (UE) 2017/2195 de la Comisión de 23 de noviembre de 2017 («DOUE» de 28 de noviembre), por el que se establece una directriz sobre el balance eléctrico, otorga al almacenamiento la condición de **proveedor de servicios de balance**, en pie de igualdad con las instalaciones de generación y demanda de electricidad<sup>1</sup>. Dichos proveedores serán

---

<sup>1</sup> En particular, el Reglamento prevé que *«Las condiciones para los proveedores de servicios de balance [...] permitirán a los propietarios de instalaciones de demanda, terceros y propietarios de instalaciones de generación de energía, tanto de fuentes convencionales como renovables, así como a los propietarios de unidades de almacenamiento de energía, convertirse en proveedores de servicios de balance; [...]»*

los encargados de ofertar determinados productos estándar al correspondiente mercado de energía de balance. Una definición inequívoca evitaría ambigüedades y clarificaría su encaje legal. Puesto que los requerimientos de almacenamiento crecen conforme lo hace el grado de penetración de generación renovable no gestionable, disponer de una definición nítida desde el punto de vista de la separación de actividades se hace más necesario que nunca. Además, de igual modo que se echa en falta alguna referencia a la generación distribuida, cabría mencionar el **almacenamiento distribuido, en conexión con el desarrollo de la movilidad eléctrica**, que conlleva el despliegue masivo de baterías, **y de las llamadas redes inteligentes**.

Por otro lado, la normativa vigente otorga especial importancia al almacenamiento a gran escala en los sistemas no peninsulares, hasta el punto de que, de forma excepcional, el artículo 5 de la Ley 17/2013, de 29 de octubre, atribuye la titularidad de las instalaciones de bombeo hidráulico ubicadas en dichos sistemas al Operador del Sistema, en tanto que su régimen económico y administrativo es objeto de desarrollo en el Título VII del citado Real Decreto 738/2015, de 31 de julio.

#### **IV. TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y COMBUSTIBLES.**

20. El texto del APLCCyTE prohíbe a su entrada en vigor, expresamente y sin excepciones, cualquier nuevo subsidio vinculado al consumo de combustibles fósiles. Debiera considerarse matizar un aserto legal tan tajante e inmediato, en favor de la realización de un análisis coste-beneficio que evalúe, de forma restrictiva y limitada en el tiempo, la utilidad esperada de la concesión de cada incentivo, individualmente analizado, en términos de eficacia y eficiencia para lograr, si no la descarbonización de la economía en un corto plazo, sí al menos una neutralidad en el balance de las emisiones de gases de efecto invernadero, sin que deban prejuzgarse los méritos de ambas alternativas, no excluyentes entre sí.

**Los objetivos que se persiguen requerirán** la implantación de múltiples mecanismos para alcanzarlos; entre otros, y al menos en una fase intermedia (de transición, que la Ley lleva en el nombre) **muy probablemente la sustitución de unos combustibles fósiles por otros cuya utilización emita menos gases de efecto invernadero** (podría ser el caso del transporte pesado, los vehículos industriales, buques, aviación...), **o bien su uso en plantas de muy elevada eficiencia**, que permitan el aprovechamiento conjunto de calor y electricidad o incluso la tri-generación, en localizaciones donde hasta ahora cada una de estas funciones es desarrollada por sistemas diferentes, con un rendimiento energético conjunto menor, así como la posible utilización de técnicas de captura y almacenamiento de carbono. Sin el concurso de estas últimas instalaciones difícilmente podrían alcanzarse además los también exigentes compromisos comunitarios suscritos en materia de eficiencia energética. No debieran descartarse *a priori* incentivar esos avances, siquiera como medio para llegar al fin último perseguido de una sociedad neutral en emisiones. La electrificación de la economía es quizá la más poderosa herramienta para acelerar la transición, pero no es la única.

21. Por otro lado, **se aplaude la iniciativa de promover un sistema de certificación de origen que permita la inyección de gases renovables en la red convencional de gas natural**. En contraste con las garantías de origen de la electricidad, empleadas desde hace ya más de una década y con una importancia económica rápidamente creciente, la utilización del biogás, biometano, hidrógeno y otros gases renovables se sitúa marcadamente por debajo de otros países de nuestro entorno, y prácticamente limitada a la generación eléctrica y la movilidad sostenible. **La inyección a red para su utilización conjunta con el gas fósil** (hasta la fecha existe una sola experiencia de este tipo en España) **permitiría el uso indistinto por todos los consumidores** de gas en instalaciones domésticas o industriales, sin otro límite que la propia producción disponible de un combustible de procedencia nacional renovable y fácilmente almacenable y transportable.

## V. MOVILIDAD Y EDIFICACIÓN.

22. **La descarbonización de la movilidad de personas resulta efectivamente crítica** para alcanzar los objetivos comprometidos, pero probablemente no será suficiente; se necesita asimismo avanzar en el sector del **transporte de mercancías**. El sector del transporte en su conjunto es responsable de unos 80Mton<sub>eq</sub>CO<sub>2</sub>, de los cuales el transporte de mercancías por carretera supone 22Mton<sub>eq</sub> (casi un 30% del total).

La actual versión del documento hace tan solo una referencia al transporte de mercancías, en los artículos 15.4 y 15.5, respecto de la posible adopción de la Euroviñeta en el transporte por carretera y el seguimiento de emisiones de vehículos pesados.

**Se propone un tratamiento más detallado del sector**, poniendo el foco en un progresivo cambio modal del transporte hacia el ferrocarril electrificado, de manera que pueda alcanzarse entre el 15 y el 20% del total de mercancías transportadas en 2030<sup>2</sup>, desde el 4-5% actual. La futura Ley debería prever la activación de inversiones en infraestructuras (p.e. cambios de trazado en la red de ferrocarril convencional, reubicación de centros logísticos...), abriendo la posibilidad a un marco estable de colaboración público-privada para acelerar las inversiones necesarias.

23. Respecto del **transporte por carretera** existe un consenso, en el estado actual de la tecnología, respecto del papel de ciertos combustibles fósiles durante la transición energética, particularmente el gas natural. Se trata de una tecnología ya madura, económicamente viable; de hecho, en nuestro país se comercializan camiones pesados tanto de GNL como de GNC, aunque ciertamente la infraestructura de repostaje es aún escasa y debería mejorarse sustancialmente.
24. Respecto de **la distribución de mercancías en entorno urbano o periurbano** (“última milla”), el texto debería anticipar la progresiva electrificación de los vehículos de transporte ligero mediante (a) incentivos económicos, (b) previsiones en los planes de movilidad municipales, así como anticipar futuros modelos de distribución de vehículos ligeros compartidos, basados en las plataformas tecnológicas ya existentes. Actualmente en España se comercializan vehículos eléctricos de mercancías para transporte de cargas

---

<sup>2</sup>Monitor-Deloitte (2017). Un modelo de transporte descarbonizado para España en 2050. Recomendaciones para la transición

de entre 600 y 1.000 kg, que pueden satisfacer buena parte de las necesidades de transporte de mercancías en entorno urbano.

25. Respecto de los **vehículos ligeros para la movilidad personal**, en este punto se hace constar que la opinión mayoritaria del GTCCyTE es que, en el estado actual de la tecnología, la electrificación constituye una vía preferente para la reducción de las emisiones y que por tanto es apropiado que la APLCCyTE plantee medidas para acelerar la electrificación del parque móvil. Aun así, en nuestra opinión faltan referencias más claras para fomentar el uso de vehículos eléctricos, excepción hecha de la obligación de instalar cargadores (artículo 16), que se comenta más abajo. Finalmente consideramos necesaria una mención más explícita al vínculo entre un mix energético renovable y un parque móvil electrificado, como vía para alcanzar la descarbonización necesaria en el sector de la movilidad.

Asimismo, hacemos constar que ciertos integrantes del GTCCyTE consideran que no deberían prohibirse las tecnologías de combustión interna, dado que discriminarían escenarios donde los combustibles fósiles y los biocombustibles pudieran desempeñar un papel relevante en el proceso de transición energética.

26. Aunque coincidimos plenamente en la necesidad de dotar la red viaria interurbana de una infraestructura de carga suficiente, en lo referente a la instalación de puntos de carga en gasolineras (artículo 16) nos parece más adecuado el fomento a través de mecanismos voluntarios de financiación e incentivo económico (incluidas las medidas fiscales), que mediante una política puramente coercitiva y sancionadora. De hecho, algunos miembros del GTCCyTE rechazan claramente la obligación de instalar puntos de recarga eléctrica en gasolineras, y advierten del impacto negativo de estas medidas en el mantenimiento de los puestos de trabajo vinculados a los operadores petrolíferos.

Existe un margen, en nuestra opinión, para el establecimiento de **acuerdos voluntarios** con determinados sectores (incluyendo por supuesto a los operadores petrolíferos, pero no de forma exclusiva), que han tenido éxito en otras políticas ambientales y que podrían acelerar el desarrollo de una infraestructura de carga suficientemente mallada a escala nacional. Así, el desarrollo de una infraestructura común en edificios existentes de propiedad horizontal y del sector terciario, en relación con el artículo 17 que se comenta más abajo, podría también acelerarse mediante acuerdos voluntarios que incorporen incentivos económicos eficientes para la instalación masiva de puntos de carga, estandarizados y de acceso público.

27. Más allá de las soluciones y alternativas tecnológicas, se propone que la APLCCyTE haga énfasis en **racionalizar la movilidad**, haciéndola más eficiente. Muchos de los desplazamientos, particularmente en entornos urbanos y periurbanos, podrían evitarse mediante el fomento de otras políticas. Así, de forma acertada el texto actual introduce la variable de la movilidad en la planificación urbana (art. 15.3), pero debería fomentar también la incorporación de dicha variable en la política laboral (p.e. fomento del teletrabajo y de la flexibilidad de horarios). En este mismo sentido, también podrían retomarse propuestas como la incorporación de planes de movilidad personal tanto en

empresas como en el sector público, dado que los desplazamientos al trabajo constituyen la principal necesidad diaria para la movilidad en entorno urbano.

Por último, desde el punto de vista de la técnica jurídica, sorprende el nivel de detalle del artículo 16, en comparación con otros apartados del APLCCyTE, más propio quizás de un desarrollo reglamentario que de un documento con rango de Ley.

28. **La descarbonización del sector de la edificación**, responsable de casi el 30% de las emisiones en nuestro país, hasta los niveles requeridos tanto por objetivos de reducción de emisiones, como por la normativa europea (DEE<sup>3</sup>, DEEE<sup>4</sup>, edificios de emisiones casi nulas...) requerirán entre 250.000 y 400.000 viviendas rehabilitadas al año<sup>5</sup>.

El artículo 17.2, por el contrario, cifra en 100.000 el objetivo de viviendas rehabilitadas con criterios de eficiencia energética entre 2021 y 2030. Esta cifra, en opinión de los expertos, es claramente insuficiente.

**Se propone alinear el contenido del artículo 17 con los informes y modelos ya existentes**, incluida la “Long-Term Strategy for Energy Renovation in the Building Sector in Spain” elaborada en 2014 por el Ministerio de Fomento en cumplimiento del artículo 4 de la DEE.

Adicionalmente se propone activar el programa de renovación de edificios públicos, en línea con la transposición del artículo 5 de la DEE, fomentando asimismo el papel ejemplarizante y promotor de la Administración.

Por último, se propone arbitrar medidas para que cualesquiera que fueren las actuaciones en la envolvente de un edificio, durante el proceso administrativo se contemple efectivamente la variable de la “eficiencia energética” como un criterio para otorgar las preceptivas licencias o autorizaciones.

29. **Las auditorías energéticas** (artículo 17.2 a) pueden convertirse en una de las palancas para activar de forma masiva la rehabilitación energética de edificios. Sin embargo, hasta la fecha, y aunque se han aplicado las normas vigentes a nivel europeo, parcialmente transpuestas a nuestro ordenamiento jurídico, la baja calidad de estas auditorías y la competencia basada exclusivamente en el precio han abortado cualquier efecto positivo en la activación del sector de la rehabilitación.

Asimismo, en lo que respecta a las **medidas energéticas de los edificios**, pensamos que no solo se trata de reducir la demanda sino también de incrementar la eficiencia de las instalaciones. P.e., el empleo de modernas bombas de calor, que evitan la quema de combustibles fósiles y pueden llegar a dividir por 5 el consumo energético en calefacción,

---

<sup>3</sup>Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.

<sup>4</sup>Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

<sup>5</sup>Grupo de Trabajo de Rehabilitación (2014). Estrategia para la rehabilitación. Claves para transformar el sector de la rehabilitación en España.

o de calderas de condensación, ya muy cerca de alcanzar el máximo teórico del 100% de eficiencia.

El texto actual promueve la implantación de las **auditorías energéticas de forma “coste-eficiente”**. Sin embargo, no menciona la oportunidad de aplicar en toda su extensión la nueva DEEE.

**Se propone citar explícitamente el fomento de la certificación energética alineado con los criterios de la citada Directiva**, mejorando la transparencia y calidad de los certificados de eficiencia energética mediante la revisión y actualización de la normativa actual, promoviendo el establecimiento y aplicación uniformes de todos los parámetros de cálculo necesarios, y evitando la competencia entre actores exclusivamente por precio.

Adicionalmente, la **activación de un programa de auditorías energéticas de los edificios del sector público** serviría de acelerador del proceso, poniendo a la Administración Pública en una posición ejemplarizante, en línea con otros apartados del texto de anteproyecto.

Asimismo, se deberían establecer cautelas para que las auditorías no den cobertura a situaciones ilegales.

Por último, y de forma consistente con el contenido del artículo 16 del APLCCyTE, se propone establecer mecanismos que faciliten la instalación de puntos de recarga para VE en los edificios residenciales, aprovechando en su caso las obras de rehabilitación, mediante incentivos económicos complementarios a los ya existentes para la eficiencia energética.

30. **La financiación** (artículo 17.2 b) se ha convertido en una de las principales barreras para activar de forma masiva la rehabilitación energética de edificios. Según los expertos faltan instrumentos apropiados para facilitar una financiación accesible, a un coste reducido, en un régimen de transparencia y colaboración público-privada. Según los expertos la actual aplicación del artículo 7 de la Directiva de Eficiencia Energética, en particular en **lo que se refiere al diseño e implementación del Fondo Nacional de Eficiencia Energética (IDAE), podría mejorarse para generar un mayor volumen de recursos y atraer capital privado al sector.**

El texto del anteproyecto hace referencia exclusivamente a “programas de ayudas y mecanismos de financiación”, se entiende que de origen público. **Se propone que el texto promueva explícitamente el desarrollo de vehículos de financiación público-privados**, más allá de las subvenciones públicas, tal y como se ha venido haciendo en otros países de nuestro entorno<sup>6</sup>, mediante una revisión profunda del modelo existente de transposición del artículo 7 de la DEE.

En este contexto, y dado que quien mayoritariamente está llamado a financiar estas actuaciones es el propietario de la vivienda o edificio, se propone un mayor énfasis en medidas de sensibilización y educación del consumidor y ciudadano, más allá de las adecuadas señales de precio que necesariamente tienen que quedar orientadas con este APLCCyTE.

---

<sup>6</sup>KfW-Research (2011). Impact on public budgets of KfW promotional programmes in the field of energy-efficient building and rehabilitation.

## VI. MEDIDAS DE ADAPTACIÓN A LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN JUSTA.

31. Parece importante en el Artículo 18 (Adaptación al Cambio Climático) **introducir un elemento independiente de evaluación** sobre el impacto real del PNACC y de sus programas de trabajo y planes sectoriales, ya que existen pocas acciones concretas de adaptación o debate sobre su necesidad. Por lo tanto, proponemos que el Comité independiente aborde específicamente en sus informes anuales un análisis de progreso en materia de adaptación, tanto en conocimiento, como en identificación de prioridades y medidas, acciones tomadas, indicadores de progreso, suficiencia presupuestaria y grado de autoevaluación de parte de las administraciones responsables.

Por ejemplo, **el Comité (Artículo 30) debería tener un papel más claro** en el Artículo 19 (Informes sobre riesgos climáticos y adaptación). La opción preferida sería que se encargara al Comité la preparación de los informes en este artículo, empezando en 2020 y actualizando con una periodicidad mínima de 5 años, con la obligación del Gobierno de contestar de forma motivada y de demostrar, junto con las comunidades autónomas y los municipios de más de 100.000 habitantes, cómo se tendrán en cuenta los informes del Comité en la planificación y la toma de decisiones en el marco de esta ley y de la correspondiente normativa autonómica y municipal.

Por otro lado, no queda claro qué **mecanismos de coordinación** se proponen para alinear las prioridades y actuaciones de adaptación a **niveles estatal, autonómico y municipal**. Algún mecanismo específico parece recomendable dada, por ejemplo, la problemática tan compleja en un tema como es el agua, donde las posiciones y reivindicaciones entre autonomías vecinas son difíciles de reconciliar. Un marco de adaptación debería reconocer estas cuestiones y señalar los mecanismos adecuados.

32. En general, la descripción en los Artículos 20-24 de los **riesgos para sectores concretos y su incorporación en la planificación asociada** parece incompleta, en el sentido de no abordar algunos riesgos importantes de daños materiales y personales, o para la salud humana en general, como por ejemplo para el tráfico ferroviario, por carretera, marítimo y aéreo; la seguridad energética, vial e industrial y de otros sectores comerciales y productivos; en situaciones de emergencia o de cambio progresivo, asociadas a numerosos fenómenos y episodios extremos provocados por el cambio climático y sus consecuencias. Llama poderosamente la atención la ausencia de consideración de las implicaciones demográficas y sociales de personas desplazadas de otros países que buscan refugio en España por los impactos del cambio climático, o las implicaciones para la estrategia industrial o económica.

Además, en estos y en los restantes artículos de este Título, se echa en falta una mayor concreción en cuanto a plazos de implantación y periodos de revisión de las medidas planteadas, con el fin de darles mayor verosimilitud e introducir un mayor compromiso por parte de la Administración. Cabría asimismo aludir a elementos ya desarrollados o muy avanzados, como por ejemplo la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas ([https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/conectividad-fragmentacion-de-habitats-y-restauracion/Infr\\_verde.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/conectividad-fragmentacion-de-habitats-y-restauracion/Infr_verde.aspx)).

En algunos casos, según los estudios científicos, los impactos previstos en España son de daños permanentes e irreversibles que corresponderían incluso a la definición de **'pérdidas y daños'** en el Acuerdo de París. La ley debería dejar claro cómo se pretende abordar esta cuestión (**Acuerdo de París, Artículo 8**) dentro del territorio español.

33. En la consideración del cambio climático en la **planificación y gestión hidrológica** (Artículo 20):

Se propone incluir en el punto 1, entre los riesgos derivados del cambio climático: i) Los riesgos derivados de la alteración de los regímenes hidrológicos, de los cambios en la dinámica de nutrientes y sedimentos y la hidromorfología y del aumento de la temperatura del agua de los ríos, humedales y de las masas de agua costeras; así como ii) Los riesgos asociados a los cambios en la intensidad y distribución de la precipitación y escorrentía, por su impacto para la ordenación del territorio y la planificación urbanística, junto con la planificación energética y de regadíos.

Se propone asimismo incluir en el punto 2.a) el impacto de la demanda de agua para regadío sobre el estado de las masas de agua y la vulnerabilidad frente al cambio climático y la capacidad de adaptación, y en el 2.b) los criterios de adaptación y aumento de la resiliencia frente al cambio climático para la identificación, evaluación y selección de las medidas, así como la necesidad de mantener los ecosistemas en buen estado y funcionales, incluidas las soluciones basadas en la naturaleza. Debiera asimismo analizarse la validez de las medidas impulsadas hasta la fecha en relación a las mejoras en la eficiencia en el uso de agua, introduciendo las modificaciones necesarias para asegurar su contribución al buen estado de las masas de agua y el incremento de su capacidad de adaptación.

Asimismo, se podría modificar el punto 2.e) y anticiparse a los impactos previsibles del cambio climático, identificando y analizando el nivel de exposición y la vulnerabilidad de las actividades socio-económicas y los ecosistemas, y contemplando en los planes hidrológicos medidas que disminuyan tal exposición y vulnerabilidad, tales como la adaptación de la superficie de regadío existente así como el consumo agrícola, especialmente el procedente de trasvases y transferencias. El análisis previsto en este apartado tomará en especial consideración los fenómenos climáticos extremos, la probabilidad de su ocurrencia, su intensidad e impacto.

Se podrían añadir sendos apartados 2.f) y 2.g) relativos a la recuperación de costes como herramienta para compensar el daño ejercido a las masas de agua, el cual implica un aumento de vulnerabilidad frente al cambio climático, y a la compatibilidad de las energías renovables con el buen estado de las masas de agua.

34. En el apartado 1.a) del artículo 21, debería igualmente añadirse el fomento de la desocupación de la costa y la protección de los ecosistemas marinos como estrategia para aumentar su resiliencia frente a los efectos del cambio climático. Por otra parte, el segundo apartado de ese mismo artículo necesitaría una mayor concreción del término 'adecuarse', pues las directrices de la Estrategia de Cambio Climático en la costa no son claras.
35. En el artículo 22, sobre la consideración del cambio climático en la planificación y gestión de las infraestructuras de transporte, se propone añadir un punto d) relativo a la



planificación y ejecución de infraestructuras, que se hará de tal modo que no altere el funcionamiento natural de los ecosistemas ni reduzca su resiliencia frente al cambio climático.

36. En lo relativo a la protección de la biodiversidad y sus hábitats frente al cambio climático (artículo 23), lo incluido en este artículo no asegura la protección de la biodiversidad ni la función de sumidero de los ecosistemas naturales. Además, el texto tal y como está podría llevar a contradicciones en la interpretación con el capítulo I de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que obliga a una actualización continua y un informe anual. La LCCyTE debe aprovechar y establecer sinergias con actuaciones de la propia Administración General del Estado ya en curso como la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde, Conectividad y Restauración Ecológica.
37. **Sumideros naturales:** se propone incluir la obligación de los poderes públicos (respetando competencias autonómicas) de conservar, restaurar y fomentar los sumideros naturales, en relación con el desarrollo del Plan Forestal Español al que el Anteproyecto alude más adelante, así como gestionar y garantizar sus funciones de absorción y retención de carbono, siempre de acuerdo con la normativa vigente de conservación.
38. En el artículo 24, relativo al uso del suelo, cambios de uso del suelo, política forestal y desarrollo rural, resulta muy llamativa **la ausencia del sector agrario**, a pesar de su papel clave como fuente de emisiones (sobre todo, la agricultura y ganadería intensivas) y no queda claro cómo la ley conseguirá reducir las emisiones de este sector, además de maximizar la contribución de los suelos agrarios y los pastos a la fijación de CO<sub>2</sub>. El Gobierno anterior inició la elaboración de una estrategia de 'agricultura, clima y medio ambiente', que ofrece un posible punto de partida. En este Título, el texto actual se remite a una mayor concreción de medidas y actuaciones en futuros desarrollos legislativos en las leyes sectoriales correspondientes o sus reglamentos. Estimamos que necesitaría mayor concreción, estableciendo que el Gobierno incorporará, en las medidas propuestas en el Plan Forestal Español un mapa de vulnerabilidad de suelos y medidas para facilitar su preservación, así como la correcta evaluación y promoción de prácticas de gestión forestal para la resiliencia frente al cambio climático, conservación de los usos tradicionales del suelo y del manejo forestal, que contribuyan a su sostenibilidad y al reconocimiento del papel de los bosques autóctonos en las estrategias de cambio climático.

Por lo tanto, se propone añadir un punto al artículo 24 en el que se indique que se impulsará una gestión forestal adaptativa a los escenarios de cambio climático, que reduzca el riesgo de grandes incendios forestales y promueva la restauración ecológica y la conectividad de los bosques. En zonas de alto riesgo de incendio y zonas de interfaz urbana-forestal, la gestión forestal preventiva debe priorizar la reducción de la biomasa, generando una fragmentación del paisaje que evite la continuidad del combustible.

También se propone un artículo 24 (bis) relativo a Política agraria y de desarrollo rural en el que se indique que las políticas alimentarias (producción, elaboración, distribución y consumo de alimentos), por su carácter horizontal e impacto en la consecución de los objetivos previstos, deben permitir la transición a sistemas alimentarios sostenibles, resilientes frente al cambio climático.

39. Se valora positivamente que la ley incluya un apartado sobre **transición justa** y especialmente que se vayan a realizar análisis de vulnerabilidad, que haya una financiación

para empleo y actividades formativas, que se incluyan calendarios para su cumplimiento con objetivos medibles y que se haya incluido que se tendrá en cuenta la perspectiva de género en la aplicación y desarrollo de la estrategia de Transición Justa. No obstante, conviene ampliar el apartado sobre Transición Justa a todas las personas afectadas en una región por la transición hacia un sistema 100% Renovable (el APLCCyTE se fija sobre todo en las personas trabajadoras afectadas por el abandono de los combustibles fósiles, lo que deja fuera a las personas afectadas por el cierre nuclear y mayormente a mujeres desempleadas que no han encontrado a día de hoy empleo en regiones con una industria única que por ser contaminante y generadora de cambio climático se va a ver afectada por los cierres). También es imprescindible incluir que las alternativas de empleo se van a enfocar en empleos sostenibles, bajos en emisiones y que ponen en el centro el medio ambiente y a las personas, y que el término se aplica no solamente a las necesidades de transición asociadas a la reducción de las emisiones, sino también a los impactos de cambio climático en sectores y territorios vulnerables. Sería recomendable asimismo hacer una mención a la necesaria sensibilización y educación del consumidor y ciudadano que, en muchos casos, será quien financie la rehabilitación o las medidas de eficiencia energética.

## VII. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA.

40. Las señales de precio son críticas para activar, asentar y acelerar el proceso de descarbonización de la economía. En este sentido, una **fiscalidad que promueva la acción climática de forma eficiente** (al mínimo coste) y contribuya, a través de la recaudación, a financiar el cumplimiento de los objetivos de cambio climático y transición energética, se constituye en una herramienta fundamental en este proceso. Una reforma fiscal medioambiental debería velar por la internalización de los costes medioambientales en todos los sectores de la economía (artículo 26).

El texto actual hace una afirmación genérica destacando el papel de la fiscalidad en la transición energética, lo cual consideramos muy positivo, pero requeriría un planteamiento más profundo respecto de los criterios que debería satisfacer un **nuevo esquema fiscal que cumpla los objetivos que se esperan**. De hecho, sorprende el poco peso que tiene en la LCCyTE el capítulo de financiación, respecto de otros capítulos.

**Se propone** que el texto sienta las bases de una **futura reforma del marco fiscal que aplique en toda su extensión el principio “quien contamina, paga” (y “quien descontamina, desgrava”)**. Esta reforma debería incorporar un precio suficiente de CO<sub>2</sub> para activar la transición energética, así como la internalización de externalidades ambientales en los precios de la energía, productos y servicios, eliminando las distorsiones actuales que no facilitan la toma de decisiones adecuadas por parte de consumidores, empresas, etc.

41. El sector financiero está llevando a cabo una transformación orientada hacia la consideración de los riesgos a largo plazo (y oportunidades) vinculados al cambio climático y el modelo energético actual. Los resultados del *TaskForce on Climate-related Financial*

*Disclosures* (TCFD)<sup>8</sup> están orientados a acelerar la transformación de este sector y convertirlo en una palanca relevante para la acción climática a escala global (artículo 29.2).

El texto actual propone **medidas para la información y transparencia de las empresas cotizadas y entidades de crédito**, mediante el reporte de los riesgos financieros climáticos, así como de los asociados al proceso de transición, lo cual **valoramos de una forma muy positiva**.

Con objeto de asentar la transformación del sector financiero en nuestro país, alineada con los mercados financieros internacionales, **proponemos un alineamiento de los mecanismos de reporte con los principios del TCFD citados**. Entre otros, la introducción de un sistema consistente de métricas (incluyendo la intensidad de carbono de las carteras de inversión) y objetivos de descarbonización, soportados por una estrategia solvente alineada con el negocio, y amparados por una gobernanza que coadyuve a la implementación de estos criterios.

El papel incentivador de las administraciones públicas es fundamental; no solo a través de sus políticas de compras, como se ha destacado en otros apartados de este documento, sino particularmente mediante sus fórmulas de financiación. El actual APLCCyTE podría de hecho establecer mecanismos que incentivaran la financiación pública sostenible, impulsando y priorizando mecanismos como las emisiones de bonos verdes (ya iniciadas en algunas CC.AA.) en detrimento de las emisiones convencionales, siempre y cuando existan condiciones de precio similares.

## VIII. GOBERNANZA.

42. Gobernanza es un término que ha evolucionado desde enfoques restrictivos vinculados a la toma de decisiones estrictamente públicas, hasta enfoques como los actuales, resultado de las transformaciones sociales, económicas y culturales, basados en dinámicas más abiertas y participativas, donde intervienen en la toma de decisiones, con mayor o menor intensidad, las diferentes escalas administrativas de la esfera pública, junto a sectores cada vez más amplios de la sociedad civil.

En el caso de la denominada “*gobernanza climática*” estamos en un supuesto que por su naturaleza y efectos, bien puede encajar en este último enfoque; enfoque que exige potenciar la tradicional y leal cooperación y coordinación de las administraciones, junto a otros múltiples actores horizontales de la sociedad (organizaciones y asociaciones empresariales, sindicales, organizaciones no gubernamentales, académicas, etc.) para el mejor diseño, definición e implementación de las políticas y medidas que permitan cumplir los objetivos de la LCCyTE.

En este contexto, convendría reflexionar sobre si el actual marco institucional de la gobernanza climática en España, basado en parte aún en un enfoque vertical de arriba abajo, es el más indicado para conseguir la ambición propuesta y si los centros directivos y órganos colegiados de diferente naturaleza, creados en un contexto diferente al actual, pueden dar respuesta eficiente a estas nuevas exigencias y demandas. Y ello porque uno

---

<sup>8</sup> TCFD (2017). Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures

de los mayores retos de la transición será materializar el mensaje de la suma de esfuerzos en un objetivo común, reforzando las oportunidades y minimizando los riesgos, escuchando y contando con todos para dar respuesta a las singularidades sociales, ambientales, territoriales y económicas, que permitan reorientar en justo equilibrio y de forma ordenada las políticas sectoriales.

**La gobernanza del cambio climático requiere una estructura** institucional o administrativa que dé respuesta a otros aspectos que la configuran y condicionan, **y que tienen que ver con una mejor y mayor información científica al servicio de la toma de decisiones; una información, accesible y comprensible al servicio de la sociedad, de los responsables políticos y gestores públicos.** Con la definición de nuevos mecanismos de financiación, que permitan implementar las medidas orientadas por el regulador, con el establecimiento de presupuestos orientados a la acción climática y también, con **nuevas y necesarias alianzas público-privadas**, que potencien un nuevo ecosistema de innovación e inversión como motor de cambio.

Por último, no debemos obviar que la distribución de competencias hace que, en gran medida, **las administraciones regionales y locales, sean los actores protagonistas** para “aterrizar” el marco estratégico de acción, para la transición a una economía hipo carbónica y eso debería quedar adecuadamente recogido en cualquier órgano de nueva creación o modelo de gobernanza.

**Nos parece acertado que la LCCyTE dedique un capítulo a la Gobernanza**, por cuanto, aunque no se cita de forma expresa, es un elemento esencial para el adecuado desarrollo y cumplimiento de las finalidades referidas en su exposición de motivos:

*. Poner en el centro de la acción política la lucha contra el cambio climático y la transición energética, como vector clave de la economía y la sociedad para construir el futuro.*

*. Garantizar la coordinación de las políticas sectoriales para asegurar su coherencia y sinergias*

*.Garantizar la cohesión social y territorial para promover una transición justa y solidaria de la economía*

***.Asegurar la participación ciudadana, el mejor entendimiento científico y la coordinación entre administraciones y entidades sociales y económicas.***

Sin embargo el texto de la LCCyTE, en su Título VIII dedicado a la Gobernanza, **adolece de un desarrollo adecuado y proporcional** ya que solo dedica, en puridad, dos artículos de escaso contenido.

43. El artículo 30 crea un **Comité de Cambio Climático y Transición Energética**, como una nueva *“entidad de derecho público con personalidad jurídica propia e independencia orgánica y funcional”*, si bien se adscribe al Ministerio para la Transición Ecológica con apoyo de la Oficina de Cambio Climático.

**La creación de un “comité de sabios”** como órgano de apoyo al Gobierno nos parece una propuesta acertada, si bien **su encaje, tal y como está redactada la propuesta, no parece que sea el más acertado y operativo** desde la perspectiva jurídico administrativa. No queda claro si se pretende crear una genuina autoridad administrativa independiente o un órgano

colegiado asesor del Gobierno y de la Administración General del Estado integrado por expertos independientes. La atribución de personalidad jurídica al Comité parece sugerir lo primero, pero el tipo y entidad de las competencias que se le atribuyen y la configuración de un órgano directivo de la propia Administración (la Oficina de Cambio Climático) como estructura de apoyo administrativo van en la dirección de un órgano asesor.

Que este nuevo órgano deba apoyarse en los recursos humanos y presupuestarios de la Oficina, recursos ya escasos para las competencias que tiene atribuidas, no parece lo más eficaz para el cumplimiento de sus objetivos.

En todo caso, de la redacción se desprende que no estamos hablando de una autoridad independiente con capacidad ejecutiva en materia de cambio climático y transición energética, sino de un comité compuesto por un grupo multidisciplinar de expertos con ciertas semejanzas al comité de cambio climático del Reino Unido.

Su función en la LCCyTE parece quedar limitada a una mera labor orientadora y de seguimiento, que se materializaría periódicamente en un informe o memoria anual, donde se identificarían los avances y desviaciones en el cumplimiento de los objetivos de la LCCyTE.

Parece consecuentemente que su **papel** está más enfocado a realizar propuestas de carácter más correctivo y menos **preventivo**, aspecto este último que sería interesante considerar. El artículo, aunque alude a algunos aspectos formales referidos a su número, duración del mandato y nombramiento, junto a la exigencia de la paridad de género, **no contiene referencia alguna a las disciplinas concretas sobre las que deberán ser expertos; aspecto complejo y de carácter no menor por su transversalidad.**

Por último, nada dice el artículo de la **actual arquitectura institucional en materia de cambio climático y energía** y si esta, tal y como está configurada, da respuesta a las nuevas exigencias de la *gobernanza climática*. Superada la fase de construcción de un relato institucional respecto al cambio climático, nos encontramos ahora inmersos como consecuencia de los compromisos internacionales asumidos, en un reto de transformación de nuestro país sin precedentes. **Consideramos que sería el momento oportuno** para clarificar, orientar y reconfigurar las funciones y competencias de los órganos colegiados, centros directivos, organismos autónomos y centros de investigación existentes en los diferentes niveles de la administración, definiendo un **nuevo marco de gobernanza funcional, suficientemente claro, que permita un posterior desarrollo normativo específico.**

En todo caso, si se optase finalmente por configurar el Comité de Cambio Climático y Transición Energética como una verdadera autoridad administrativa independiente, resultará indispensable **deslindar con claridad el papel y las competencias respectivas de este Comité y del organismo regulador independiente del sector energético (en la actualidad, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia).** Ello parece particularmente necesario si, como sería deseable, se atribuyera al Comité de Cambio Climático y Transición Energética una genuina función consultiva previa de carácter preceptivo en relación con toda iniciativa legislativa que incida de modo significativo en el ámbito de las políticas climáticas.

44. El artículo 31 de la LCCyTE, referido a la obligación para los gobiernos regionales y municipios de más de 100.000 habitantes, de contar con *planes de energía y clima*, **no da más detalle que el de la fecha límite para cumplir con esta obligación**, por lo que **no queda clara la integración y coordinación con el plan nacional de energía y clima y con las necesarias medidas de implementación para la adaptación en el escenario regional y local.**

La Gobernanza debe garantizar el progreso colectivo, “sin dejar a nadie atrás”, y contribuir a entender mejor los riesgos y oportunidades de la transformación del modelo económico, integrando adecuadamente la política climática en el resto de políticas sectoriales y en todos los niveles de la Administración Pública.

Para ello **proponemos la reconsideración de la redacción propuesta, para dotar de mayor autonomía funcional y material al Comité, figura que, reiteramos, consideramos necesaria y apoyamos.**

De forma complementaria **consideramos necesario clarificar, aun con las limitaciones propias de una ley, la estructura operativa y el rol que se atribuye a cada una de los actores** (centros directivos, consejos asesores, comisiones de coordinación, consejos consultivos, centros de investigación, organismos autónomos, etc.) que conforman la actual arquitectura institucional y administrativa, para una mejor Gobernanza.

## ANEXO

---

### I. FIDE: [www.fidefundacion.es](http://www.fidefundacion.es)

Fide es un *think-tank* jurídico-económico, un centro operacional del conocimiento en estado práctico, que se hace posible gracias a la participación activa de todos los estamentos de la sociedad civil que tienen algo que decir al respecto: desde la alta dirección de las empresas a los despachos de abogados, desde las cátedras universitarias hasta los tribunales de justicia, desde todas las instancias de la administración hasta los profesionales de diferentes ámbitos relacionados con el mundo del Derecho y de la Empresa. Todos ellos tienen un lugar, y un lugar preferente, en Fide.

Fide ha constituido una serie de [grupos de trabajo](#) que tienen por finalidad hacer una **reflexión continuada y profunda** sobre algunos de los grandes temas que hemos considerado que por su **urgencia, necesidad de reforma o capacidad de mejora** merecen ser objeto de una especial reflexión por un conjunto de expertos. Algunos ya han publicado sus primeras conclusiones, han hecho propuestas normativas concretas o han avanzado un primer análisis de la situación. Otros lo irán haciendo a lo largo del año. Pero de lo que no cabe duda es que en cada grupo tenemos un **punto de referencia imprescindible**. La composición de cada grupo, con **profesionales con amplia experiencia y profundo conocimiento** de cada materia permite ir abordando todas aquellas cuestiones que colectivamente consideramos que merecen una reflexión. En ocasiones esta puede reflejarse en unas **conclusiones mayoritariamente aceptadas**, o en **propuestas normativas específicas**, en otras **el propio debate revela la**

**complejidad y distancia de las posiciones** y por tanto el valor de trabajo se refleja en resúmenes puntuales sobre los temas abordados. En cualquier caso, cualquier profesional ocupado en la evolución, desarrollo, aplicación o mejora de la regulación y especialmente de la regulación económica debe conocer estos trabajos y contribuir a su desarrollo, conocimiento y difusión.

Los integrantes de estos grupos de trabajo son **miembros de Fide** y asistentes habituales a las sesiones y foros de Fide, que están estrechamente vinculados a las materias abordadas en las respectivas áreas de análisis.

## II. INTEGRANTES DEL GTCCYTE

1. **Valentin Alfaya Arias**, Health&Safety, Quality & Environment Director de Ferrovial
2. **Mariano Bacigalupo Saggese**, Profesor Titular de Universidad, Departamento de Derecho Administrativo de la UNED. Miembro del Consejo Académico de Fide
3. **Antonio Baena Martínez**, Socio director de G-advisory, filial del grupo Garrigues
4. **Maria Luz Castilla Porquet**, Senior Advisor de Sostenibilidad y Cambio Climático de PwC. Secretaría General Técnica del grupo español de Crecimiento Verde
5. **José Antonio Castro Fernández**, Responsable de la Unidad de Regímenes Especiales en la Subdirección de Energía Eléctrica del ente regulador de los mercados, CNMC
6. **Francisco Espinosa Cabezón**, Socio Director de la Asociación de Consumidores de Electricidad. Servicios de Gestión de Energía (ACE)
7. **Rafael Fernández Valverde**, Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo
8. **Santiago Garrido de las Heras**, Abogado. Socio de Hogan Lovells
9. **Mariano González Sáez**, Técnico Superior de la Administración del Estado, desempeñando puestos directivos de carácter ambiental en los tres niveles de la administración
10. **David Howell**, Responsable de Clima y Energía, Departamento de Gobernanza Ambiental, SEO/BirdLife
11. **José López-Tafall**, Director de Regulación de Acciona
12. **Blanca Lozano Cutanda**, Catedrática de Derecho Administrativo del País Vasco. Abogada del Área de Derecho Público de Gómez Acebo y Pombo
13. **Milagro Martínez-Pardo Cabrillo**, Fiscal Adscrita a la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado
14. **Gonzalo Sáenz de Miera**, Director de Cambio Climático en el Área de Presidencia de Iberdrola

15. **Fernando Soto Martos**, Director General de la Asociación de Empresas con Gran Consumo de Energía (AEGE)
16. **Fernando Valladares**, Profesor de investigación del CSIC, dirige el grupo de Ecología y Cambio Global en el Museo Nacional de Ciencias Naturales
17. **Antonio Vercher Noguera**, Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo. Fiscalía General del Estado
18. **Guillermina Yanguas Montero**, Magistrada y Doctora en Derecho. Miembro del Consejo Académico de Fide

**Coordinación Académica del Grupo de Trabajo: Irene Martínez Casas**, Adjunta a la Coordinación, Fundación para la Investigación sobre el Derecho y la Empresa. FIDE