

## “LA TRAMITACIÓN DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN TIEMPOS DEL COVID -19”

**Autora:** María Pascual Núñez. Doctoranda en Derecho en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental y en la Universidad a Distancia de Madrid

Los colaboradores y lectores de *Actualidad Jurídica Ambiental* seguimos con gran interés la tramitación administrativa de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética<sup>1</sup>, un pilar fundamental del Marco Estratégico de Energía y Clima (en adelante, MEEC) junto con la Estrategia de Transición Justa y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, aprobado en virtud de la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y el Reglamento 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. Esta *trias* cimentará la transformación de España en una economía hipocarbónica.

El primer borrador del Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (ALCCTE) fue sometido a los trámites de audiencia e información pública entre el 22 de febrero de 2019 y el 1 de abril de 2019, habiéndose incorporado algunas de las alegaciones vertidas en esa fase e informado a los departamentos ministeriales correspondientes.

A 10 de febrero de 2020, el Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA) se reunió para considerar el nuevo texto del ALCCTE que cuenta con “37 artículos –frente a los 28 del texto anterior- distribuidos en nueve títulos –antes ocho-, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria única y once disposiciones finales. El nuevo título está dedicado a la gobernanza y la participación pública, estableciendo un Comité de Cambio Climático y Transición Energética, responsable de evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas en materia de Clima y Energía, elaborando un informe anual que será remitido al Congreso de los Diputados”<sup>2</sup>. Tanto la Conferencia Sectorial como el Consejo de Estado

---

<sup>1</sup> El [primer borrador del APLCCTE](#) está disponible en internet. Consultado el 8 de abril de 2020.

<sup>2</sup> MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2020) “[Hoja de ruta hacia la neutralidad climática. La Ley de Cambio Climático y Transición Energética entra en la recta final de su tramitación administrativa](#)”. Disponible en internet. Consultado el 8 de abril de 2020.

deberán analizar el texto del Anteproyecto revisado previa remisión al Consejo de Ministros para el inicio de su tramitación parlamentaria.

Durante la tramitación del ALCCTE han acontecido dos hechos que consideramos relevantes.

1- El primero, por su relevancia respecto del contenido de la futura Ley de Cambio Climático nacional, es la adopción del Acuerdo Verde Europeo, de 11 de diciembre de 2019<sup>3</sup>, como parte de la estrategia de la nueva Comisión Europea, presidida por Ursula von der Leyen, para la transformación de la economía hacia un modelo neutro en emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2050 que desvincule el crecimiento económico del uso de recursos, así como para la implantación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el contexto de la pandemia del COVID-19, el Objetivo Tercero “Salud y Bienestar” aborda, precisamente, la erradicación de las epidemias para el año 2030 atendiendo a las condiciones de pobreza de los países que se ven más afectados por este tipo de fenómenos. Estamos presenciando el colapso de nuestro sistema sanitario, que incluso habiendo sido desmantelado durante la crisis económica iniciada en 2007, sigue siendo de los mejores del mundo. La crisis del COVID-19 debería ayudarnos a generar empatía y solidaridad hacia los Estados más vulnerables, motivándonos a reconstruir el mundo sobre los vectores de la sostenibilidad y la justicia social. Desde el sector medioambiental se lleva mucho tiempo alertando del papel preventivo de la biodiversidad y las masas forestales en la expansión de enfermedades. Hoy, en un mundo tan interconectado como el nuestro y más vulnerable a epidemias globalizadas<sup>4</sup>, los ODS pueden orientar futuras acciones en materia de prevención de crisis sanitarias.

Volviendo al Acuerdo Verde, su Anexo contiene una Hoja de Ruta con acciones dirigidas a revisar y mejorar el marco político y legislativo en materia medioambiental, entre las que se prevé una propuesta de Ley Europea de Cambio Climático para marzo del año 2020.

A 4 de marzo de 2020 se publicó la [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento 2018/1999](#), analizada en esta revista por Sara García. La finalidad del Reglamento es dotar de vinculación jurídica al objetivo de neutralidad climática para el año 2050. La elección de la figura del Reglamento para la adopción de medidas jurídicamente vinculantes es trascendente pues su aplicación en los Estados

---

<sup>3</sup> [COM (2019) 640 final].

<sup>4</sup> VALLADARES, F. (2020). [“Por qué destruir la biodiversidad nos aboca al contagio del virus”](#). Disponible online en internet.

miembros es directa, sin necesidad de transposición al ordenamiento nacional. Este aspecto no es caprichoso ya que, a diferencia de la figura de la Directiva, puede imponer a los Estados miembros medidas de aplicación y ejecución. Los Estados miembros pueden desarrollar normativa complementaria de modo que el futuro Reglamento constituirá el marco que, en su caso, desarrolle la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Un aspecto positivo del ALCCTE es su permeabilidad al asumir su revisión y adecuación continua al prolífero marco comunitario en la materia. Sin embargo, el reto de asumir las prerrogativas comunitarias en materia clima y energía, habida cuenta su abundante contenido técnico, se ve acrecentado por celeridad con la que el marco jurídico europeo evoluciona en este ámbito.

2- En segundo lugar, la pandemia del COVID-19 está teniendo graves consecuencias financieras que seguro seguiremos padeciendo en el medio y largo plazo. El volumen de recursos públicos y privados que está requiriendo paliar sus efectos tendrá impacto en el volumen de recursos que finalmente se pueda destinar para la aplicación de las políticas comunitarias y nacionales de clima y energía. No podemos perder de vista que la crisis económica iniciada en 2007 lastró durante una década la economía de la Unión (y la consecución de los objetivos ambientales), especialmente en los países del sur, entre los cuales, España, Italia y Grecia se están viendo intensamente afectados por el COVID-19.

La elevación de la enfermedad a la categoría de pandemia internacional por la Organización Mundial de la Salud el día 11 de marzo de 2020 ha justificado que países como España decreten el estado de alarma, en nuestro caso mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>5</sup>, que ha supuesto la paralización de la actividad administrativa a nivel nacional. Sin embargo, ello no ha impedido la adopción de medidas para evitar que la coyuntura lastre la proliferación de las energías renovables, en cumplimiento de los objetivos comunitarios y nacionales adoptados en el PNIEC español (y en la futura Ley de Cambio Climático).

El expositivo del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico<sup>6</sup>, toma en consideración que a la luz de "la Disposición Transitoria Octava de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, los permisos de acceso y conexión a las redes eléctricas otorgados antes de la entrada en vigor de dicha ley caducarán si, con anterioridad al 31 de marzo de 2020, no se ha obtenido la autorización de explotación de la instalación de generación

---

<sup>5</sup> [BOE-A-2020-3692]. Ver prórrogas sucesivas.

<sup>6</sup> [BOE-A-2020-4208].

asociada a los mismos” y que dicha “fecha límite se ha visto alterada por la suspensión de plazos prevista en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que, a su vez, dispone la reanudación del cómputo de los plazos una vez concluido el estado de alarma”. Con el objetivo de paliar las consecuencias que esta medida supone para los promotores de proyectos de generación eléctrica titulares de dichos permisos, “de los que dependen cuantiosas inversiones imprescindibles para el cumplimiento de los objetivos de penetración de nuevas energías renovables, como a los gestores de las redes eléctricas responsables de la concesión de los citados permisos de acceso y conexión, se dispone un plazo adicional de vigencia de estos permisos de dos meses, contabilizados desde el fin del estado de alarma, al objeto de que los sujetos afectados dispongan de un tiempo suficiente de readaptación a la nueva situación”. En el contexto de promoción de la energía de origen renovable, nos encontramos con instalaciones de energía eléctrica que no han obtenido la correspondiente autorización de explotación y con instalaciones que no suministran suficiente energía. Entendemos que con esta medida se pretende, de una parte, evitar un problema de abastecimiento energético a la luz de las circunstancias del sector que acabamos de describir, y de otra, dar continuidad a determinados servicios esenciales durante la pandemia. Sin embargo, consideramos oportuno esperar a la evolución de los acontecimientos para valorar su eventual idoneidad.

En conexión con lo anterior, mediante el Acuerdo de 6 de abril de 2020, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, relativo a la suspensión de plazos y tramitación de procedimientos en el marco del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, se da continuidad a la expedición de garantías de origen de la electricidad “para facilitar la consecución de los objetivos marcados en materia de producción y consumo de energía a partir de fuentes renovables”. Una de las razones por las que se mantienen algunas actividades desarrolladas por este organismo, encargado de la liquidación periódica de los diferentes costes regulados de electricidad y gas natural, como la retribución específica que se prevé para la generación de electricidad con fuentes de energía renovables, cogeneración o residuos, es la necesidad de garantizar la sostenibilidad económica de dichos sectores y no perder de vista la consecución de objetivos ambientales como la integración de las energías renovables, que ya se han visto afectados, como decíamos, por la suspensión del plazo de caducidad de algunos permisos de acceso y conexión a la red o las autorizaciones de explotación.

Otra cuestión que es importante para el sector de las renovables es la celebración de subastas de energías renovables que el ALCCTE postpone hasta 2021. Según La Moncloa<sup>7</sup>, “se convocarán subastas para impulsar la

---

<sup>7</sup> [Nota de prensa](#) de 10 de febrero de 2020.

construcción de al menos 3.000 MW de instalaciones renovables”. Nos preocupa que la ralentización de la economía demore aún más su celebración.

En el ámbito comunitario, los Estados Miembros “han adoptado medidas fiscales de apoyo a la economía de casi el 2% del PIB de la zona euro y puesto en marcha esquemas de provisión de liquidez en apoyo a los trabajadores y las empresas por valor del 13% del PIB conjunto. El BCE por su parte ha adoptado medidas excepcionales de apoyo a la economía europea, entre otras a través de su Programa de Compras de Emergencia por la Pandemia (PEPP) por valor de 750 mil millones de euros (...)”<sup>8</sup>. El despliegue de recursos financieros en esta dirección es una necesidad indiscutible.

En plenas negociaciones del nuevo Marco de financiación plurianual para el periodo 2021 – 2027, de aplicación a partir del 16 de octubre de 2020 (si es que se cumplen los plazos previstos), las consecuencias económicas de la actual crisis sanitaria han sido consideradas en la “Hoja de Ruta hacia una Europa más resiliente, sostenible y justa”<sup>9</sup>, que precisamente aborda la recuperación económica desde la “Transición Verde” y la “Transformación Digital”. Recordamos que en ámbito de estas negociaciones, con carácter previo a la crisis del COVID-19, la Presidencia finlandesa propuso al Consejo Europeo un presupuesto de más de 1 billón de euros, cerca del 1 de la renta nacional bruta de la Unión, para la acción climática, la investigación e innovación y la gestión de masas migratorias<sup>10</sup>.

El precitado Real Decreto 11/2020 reconoce el impacto de la crisis sanitaria en los Presupuestos Generales del Estado, “dando lugar a la necesidad de atender gastos imprescindibles, imprevisibles y de importante cuantificación, que no tienen cabida en un presupuesto prorrogado desde 2018”. Dado que el ALCCTE compromete un porcentaje superior al 20% de los Presupuestos Generales del Estado a contribuir a los objetivos de clima y energía<sup>11</sup>, exceptuando determinadas partidas como las prestaciones a la seguridad social o “cualquier otro que se determinare”<sup>12</sup>, resulta evidente que la crisis del

---

<sup>8</sup> Expositivo del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico.

<sup>9</sup> EUROPEAN COUNCIL (2020). “[A Roadmap for recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe](#)”. Disponible online en internet. Consultado el 26/04/2020.

<sup>10</sup> PRESIDENCIA FINESA DEL CONSEJO EUROPEO (2019) “[Finnish Presidency proposes greater EU investment in building a sustainable future](#)”. Disponible online en internet. Consultado el 26/04/2020.

<sup>11</sup> Según [nota de prensa de Moncloa](#).

<sup>12</sup> Artículo 24 del [borrador del ALCCTE](#) antes de ser sometida al trámite de audiencia e información pública. Disponible en internet. Consultado el 16/04/2020. El texto ha sido modificado aunque el documento resultante no está disponible. La Moncloa publicó a 10 de febrero de 2020 la nota de prensa referenciada.

COVID-19 mermará la disponibilidad de recursos económicos para la satisfacción de los objetivos ambientales previstos.

Actualidad Jurídica Ambiental se publica desde Soria, una región vulnerable en términos socio-económicos que se ha visto especialmente afectada por la crisis sanitaria. Somos sensibles a la situación crítica de la España rural y esperamos ansiosos la publicación definitiva de la norma, junto con la Estrategia de Transición Justa y el Plan Nacional de Clima y Energía 2021 – 2030, que bajo nuestra perspectiva, ofrece un nuevo marco para la regeneración del tejido empresarial y del empleo destruido durante la pandemia del COVID-19, no sólo para estas regiones sino para el conjunto del Estado.

La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de consolidar y reforzar el sistema sanitario público y esperamos que no sólo se tomen medidas económicas coyunturales sino que este triste evento nos sirva para valorar el papel del sector sanitario en general y se le dediquen los recursos necesarios de cara al futuro (mejora de la infraestructura sanitaria, especialmente en zonas rurales como Soria y Segovia, inversión en I + D + i, mejora de las condiciones de trabajo y de las prestaciones salariales de los profesionales del sector...). El sector medioambiental reconoce el impacto de la pérdida de biodiversidad y de masas forestales en la expansión de enfermedades como el COVID-19 y por ello, es necesario que la prevención de hipotéticas crisis sanitarias de esta índole sea comprendida en su vertiente medioambiental. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente sostiene esta postura en su reciente Declaración sobre el COVID-19<sup>13</sup>. De este modo, la consolidación de un marco jurídico nacional en materia de clima y energía que establezca unos objetivos medioambientales concretos, como el ALCCTE, resulta relevante para evitar pandemias como las que vivimos en la actualidad.

En conexión con lo anterior, y ante la amenaza de una eminente crisis económica, las políticas de recuperación de la economía podrían verse reforzadas por el impulso del modelo hipocarbónico, de manera que consideramos fundamental abordar la coyuntura en términos de economía medioambiental y desarrollo sostenible, en consonancia con el espíritu del ALCCTE. Por ello, agradeceríamos que la adopción del marco jurídico en materia de clima y energía se considere una prioridad cuando la actividad del país vuelva a la normalidad (si es que volvemos a la normalidad que conocemos).

---

<sup>13</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (2020). *“Declaración del Programa de la ONU para el Medio Ambiente sobre la COVID-19”*. Disponible online en internet.