

NOTAS DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO

CLIMATE CHANGE ACT NOTES

Autor: Fernando López Ramón, Catedrático de Derecho administrativo, Universidad de Zaragoza*

Resumen:

Aplicando criterios de relevancia jurídica, se identifican las siguientes notas características de la Ley 7/2021 de Cambio Climático: complejidad en su elaboración y formulación, establecimiento de precisas obligaciones de resultado, previsión de amplios poderes del ejecutivo, escasa participación autonómica, inclusión de medidas financieras y limitados contenidos reguladores. Todo lo cual lleva a plantear el interrogante de si concurriría el grado de necesidad y oportunidad que justificaría la aprobación misma de la nueva Ley.

Abstract:

Applying criteria of legal relevance, the following characteristic notes of Law 7/2021 on Climate Change are identified: complexity in its elaboration and formulation, establishment of precise obligations of result, provision of broad powers of the executive, low regional participation, inclusion of financial measures and limited regulatory content. All of which raises the question of whether there was a degree of need and opportunity that would justify the very approval of the new Law.

* Texto de la ponencia presentada en el Congreso Internacional Desafíos Jurídicos de la Transición Energética post COVID, Facultad de Derecho de Albacete, Universidad de Castilla-La Mancha, 10-11/06/2021. El trabajo se ha realizado dentro de las actividades del grupo de investigación ADESTER, apoyado por el Gobierno de Aragón y el FEDER. Finalmente, es deudor de las observaciones que, sobre un texto provisional, formularon los profesores J.M. Aguirre (*Universitat de Girona*), C. Alonso, F. Delgado y S. de la Sierra (Universidad de Castilla-La Mancha), L. Casado y J.R. Fuentes (*Universitat Rovira i Virgili*), S. Galera (Universidad Rey Juan Carlos), M. García Pérez y J. Sanz Larruga (Universidad de A Coruña), J. Jordano (Universidad de Sevilla), J.C. Laguna de Paz e I. Sanz Rubiales (Universidad de Valladolid), B. Lozano (Universidad del País Vasco), A. Nogueira (Universidad de Santiago de Compostela), M. Ortiz, J. Rosa y G. Valencia (Universidad de Alicante), M. Sarasfbar (Universidad Pública de Navarra), y M.T. Vadri (*Universitat de Barcelona*), nutrido grupo de respetados y apreciados colegas a quienes el autor agradece su generosa colaboración, sin perjuicio de reclamar la exclusiva responsabilidad por cuantos errores y omisiones puedan haberse deslizado.

Palabras Clave: Ley de Cambio Climático. Complejidad. Obligaciones. Habilitaciones. Financiación. Regulación.

Keywords: Climate Change Act. Complexity. Obligations. Duties. Financing. Regulation.

Índice:

1. Una ley compleja en su elaboración y formulación
2. Una ley con precisas obligaciones de resultado
3. Una ley ampliamente habilitadora del ejecutivo
4. Una ley con escasas concesiones autonómicas
5. Una ley de medidas de fomento y financieras
6. Una ley de limitados, aunque no intrascendentes, contenidos reguladores
7. Una ley entre la necesidad y la oportunidad
8. Fuentes

1. UNA LEY COMPLEJA EN SU ELABORACIÓN Y FORMULACIÓN

La Ley española 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE de 21 de mayo de 2021. Abreviadamente, me referiré a ella como Ley de Cambio Climático. Se trata de un texto complejo bajo distintas visuales. Para empezar, por su propio proceso de elaboración, que ha sido lento y difícil debido a la confluencia de variados impulsos, presiones, incidencias e incógnitas.

Antecedentes nacionales. En el contexto de relativo optimismo generado por el Acuerdo de París (2015), el entonces Ministerio de Medio Ambiente inició los trabajos de redacción, que se concretaron en un primer borrador presentado en el Congreso Nacional de Medio Ambiente (2016). En el mismo se preveían amplias habilitaciones a favor del ejecutivo, conformando un tipo de previsiones que se mantendrá en sucesivas propuestas y en la regulación vigente. La caída del Gobierno Rajoy impidió la continuidad de ese concreto proceso normativo. No obstante, tras la moción de censura, el grupo parlamentario Popular recuperó el texto como proposición de ley (2018), hecho al que cabe conceder cierto relieve político, pues, frente a las posturas reduccionistas, pone de manifiesto un amplio compromiso con la problemática del cambio climático; en palabras de la exposición de motivos de

la proposición: “el mayor desafío medioambiental y socioeconómico al que se enfrenta la humanidad en el siglo XXI”.

Por su parte, el grupo parlamentario de Podemos formalizó propuestas en la materia a través de otra proposición de ley (2019). En coherencia con su ideología de extrema izquierda, propugnaba drásticas reducciones en las emisiones de gases de efecto invernadero. El texto era largo y ambicioso, ya que pretendía consolidar el liderazgo mundial de nuestro país en la lucha contra el cambio climático, previendo una transición desde un sistema energético “fósil, derrochador, centralizado, bilateral y unidireccional”, a otro “renovable, eficiente, descentralizado, multilateral y bidireccional”. Incorporaba novedosas propuestas, como la creación de la Agencia Estatal del Cambio Climático con el carácter de autoridad independiente o el Impuesto sobre Transacciones Financieras.

Paralelamente, diversas líneas de actuación eran establecidas por las comunidades autónomas, que fueron aprobando sus propias leyes en materia de cambio climático. Cataluña (2017) había sido pionera al aprobar una completa regulación con medidas de mitigación y de adaptación, así como implicaciones para las políticas sectoriales, previsiones organizativas y una fiscalidad ambiental; no obstante, la norma hubo de experimentar la anulación de los objetivos cuantificados de mitigación (STC 87/2019). Andalucía (2018) y Baleares (2019) siguieron planteamientos parcialmente diferentes remitiendo en buena medida las actuaciones al planeamiento especial, tanto de nivel autonómico como municipal.

Evolución internacional y europea. En la comunidad internacional general, tras el Acuerdo de París (2015), el objetivo de mantener el calentamiento del planeta muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales llevó a la exigencia de una economía climáticamente neutra en 2050. Y si inicialmente los objetivos podían considerarse ligeros pues dependían de la voluntad de los Estados, en la Conferencia de Katowice (2018) se multiplicaron los mecanismos de información, las reglas de transparencia, los procedimientos de verificación y las obligaciones financieras, conforme a una tendencia general que no ha dejado de robustecerse.

En el ámbito europeo, los compromisos de reducción de emisiones y de eficiencia energética se asentaron sólidamente con el Reglamento 2018/1999 y luego mediante los objetivos establecidos en el Pacto Verde Europeo (2019). Tras arduas negociaciones, en 2020, la Comisión Leyen presentó el proyecto de la llamada Ley Europea del Clima, un texto que, unas semanas después de la ley española, se ha aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeos como Reglamento 2021/1119 de directa aplicación. El gran objetivo, de conformidad con las exigencias de París, es lograr la neutralidad climática en el

año 2050, de manera que entonces los gases de efecto invernadero emitidos a la atmósfera queden compensados con los capturados en los bosques y otros sumideros. Para ello se ha puesto en marcha un calendario de actuaciones que, en el período 2021-2030, garantizan la reducción del 55 por ciento de las emisiones con respecto a los niveles de 1990. Con esa finalidad, se prevé que la Comisión fortalezca sus capacidades de actuación al beneficiarse de una amplia delegación legislativa y asumir nuevos poderes de evaluación, inspección y control.

El proceso de aprobación de la Ley Europea del Clima ha sido complejo debido a las fuertes tensiones que subyacen a la general aceptación de la misma. Los sectores económicos afectados han presionado directa e indirectamente, con su tupida red de contactos académicos, periodísticos, financieros y políticos, para ver mejoradas sus posiciones competitivas en unos mercados fuertemente intervenidos. Las organizaciones ecologistas, a su vez, fortalecidas por el creciente apoyo de los movimientos juveniles, presentaron batalla para ver incrementados los compromisos comunitarios, extendiéndose la reclamación de fijar en el 65 por ciento la rebaja de las emisiones para 2030. Los grupos negacionistas o reduccionistas, aunque últimamente no parecen combatir frontalmente la existencia misma del cambio climático, aprovechan la ocasión para lamentar la pérdida o disminución de libertades económicas y derechos patrimoniales. Los mismos Estados miembros, que en los inicios mostraron mayoritariamente su apoyo a la iniciativa, no dejan de presentar sus propias tendencias en la materia.

Derecho comparado. Precisamente los restantes Estados conforman también, bajo la óptica de la comparación, un alud de informaciones, propuestas y actuaciones que influyen en las opciones de nuestra Ley de Cambio Climático. En tal sentido, cabe dar una cierta relevancia al auge de los llamados litigios climáticos, como en Holanda el caso Urgenda (2019), que persiguen obligar judicialmente a los ejecutivos a emprender acciones de reducción de emisiones para lograr una economía hipocarbónica y circular.

En todas las experiencias se han producido dudas sobre la conveniencia, el contenido y el alcance de aprobar una ley que, sin embargo, una parte significativa de la opinión pública reclamaba. Debilidades conceptuales y oportunidades políticas se mostraban, pues, en liza, lo que quizá pueda ayudar a comprender las posiciones adoptadas en diferentes experiencias.

Así, el temprano esfuerzo regulador de Alemania (2019) ha terminado mereciendo el reproche del Tribunal Constitucional Federal (2021), que, reclamando los derechos de las generaciones futuras, considera insuficientes las previsiones que habrían de garantizar la neutralidad climática en el año 2050. Quizá en esa óptica pueda explicarse que en Italia no se haya planteado

la necesidad de aprobar una específica ley reguladora de la lucha contra el cambio climático, estimándose suficiente con el correspondiente plan nacional integrado de energía y clima. En cambio, Francia ha optado por poner en marcha un ingenioso proceso que ha combinado el sustento técnico y jurídico con una importante participación popular, cristalizada en la convención ciudadana para el clima, integrada por 150 ciudadanos seleccionados por sorteo, quienes han realizado las propuestas iniciales del proyecto de ley actualmente en tramitación (2021).

Marco Estratégico de Energía y Clima. En definitiva, el nuevo Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico del Gobierno Sánchez no lo tuvo fácil para generar su propio proyecto en la materia. En breve espacio de tiempo, se sucedieron iniciativas internacionales, europeas, comparadas y nacionales que iban condicionando las posibilidades y multiplicando los compromisos formales y sustanciales. De conformidad con las exigencias de la Unión Europea, el Gobierno Sánchez hubo de poner en marcha el Marco Estratégico de Energía y Clima (2019) integrado por tres documentos para el período 2021-2030: a) la Estrategia de Transición Justa, que comprendió medidas de reactivación, formación y otras en favor de los sectores afectados por la descarbonización, así como planes de acción urgente para las comarcas del carbón y las centrales en proceso de cierre; b) el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, que precisaba las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones, incremento de energías renovables y eficiencia energética; y c) la Ley de Cambio Climático y Transición Energética que estamos examinando.

En ese contexto realmente complicado, no puede extrañar que el anteproyecto de ley (2019) tardara en presentarse como proyecto de ley (2020), ni tampoco que experimentara importantes cambios en su tramitación parlamentaria. El proyecto, que tenía un total de 54 preceptos (36 artículos, 4 disposiciones adicionales y 13 finales), recibió 758 enmiendas en el Congreso, que determinaron una redacción final de 64 preceptos (40 artículos, 9 disposiciones adicionales y 15 finales). De manera que el contenido del proyecto se incrementó aproximadamente en un 20 por ciento, incorporando objetivos más ambiciosos y nuevas previsiones sobre cuestiones significativas como las relativas a la digitalización de la descarbonización, los minerales radiactivos, la producción de carbón, la desinversión estatal en energías de origen fósil o el régimen de ensayos de energías renovables.

Detrás de estas modificaciones, a veces, se advertía la dirección política gubernamental comprometida con los avances internacionales y comunitarios. No obstante, los socios de la coalición parlamentaria de gobierno también contribuyeron a la versión final de la Ley de Cambio Climático. Tanto las enmiendas presentadas como los debates sostenidos en sede parlamentaria

permiten identificar las posiciones ideológicas de los diferentes partidos políticos. Así, con la excepción de la extrema derecha (Vox), que presentó incluso una enmienda de rechazo a la totalidad del proyecto de ley, puede afirmarse que, tanto el diagnóstico de la situación sobre el cambio climático, como el objetivo subsiguiente de lucha frente al mismo reúnen un consenso básico en el panorama político español. Lo cual es muy importante: las grandes cuestiones de Estado merecen coincidencia en su identificación, sin perjuicio de la variedad de métodos de actuación vinculados a las diferentes posiciones ideológicas. Lamentablemente, el consenso, en esta materia al igual que en tantas otras, no se ha prolongado más allá de esa percepción elemental del problema.

Una Ley compleja en su elaboración y también en su formulación, pues incluye variadas medidas para “asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París” (art. 1). Se trata, en suma, de facilitar la descarbonización de la economía española y su transición a un modelo circular, así como de promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible. En una descripción sumaria de contenidos, tras el título preliminar dedicado al objeto y los principios rectores, los sucesivos títulos organizan las regulaciones relativas a los objetivos de reducción de emisiones y planificación de la transición energética, el régimen de las energías renovables y la eficiencia energética, las medidas de transición en relación con los combustibles, las previsiones en materia de movilidad sin emisiones y transporte, las medidas de adaptación a los efectos del cambio climático, las medidas de transición justa, los recursos económicos y financieros disponibles, las actuaciones en educación, investigación e innovación, los aspectos de gobernanza y participación, más las disposiciones adicionales, transitorias y finales.

Complejidad política, social, económica, tecnológica, ambiental, jurídica y también lingüística. Los juristas no lo tenemos fácil para comprender todos los contenidos de la Ley, donde, con gran soltura, se utilizan expresiones técnicas como “autopistas del mar”, “islas de calor”, “puntos de última milla”, incluso en inglés, como “*Roll-On/Roll-Off*” para referirse a los barcos de “carga rodada”, con rampas de carga y descarga. A veces, se encuentran expresiones que parecen traducciones literales del mismo idioma, como “compañías” en lugar de “empresas”.

2. UNA LEY CON PRECISAS OBLIGACIONES DE RESULTADO

Objetivos ambiciosos. Los objetivos de calidad ambiental han ido ampliándose en el dilatado lapso transcurrido desde la primera redacción ministerial hasta la

definitiva aprobación parlamentaria de la Ley de Cambio Climático. Así, en el anteproyecto (2019), para el año 2030 y con respecto a los niveles de 1990, se establecía la reducción de los gases de efecto invernadero (-20%) y el incremento de energías renovables, tanto en consumo (+35%), como en generación (+70%), previéndose para el año 2050 una mayor reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (-90%). En cambio, en la Ley (2021), para las mismas referencias temporales, los objetivos son más ambiciosos en todos los aspectos: porcentajes de reducción de gases de efecto invernadero (-23%), incremento de energías renovables en consumo (+42%) y en generación (+74%), habiendo de llegarse en el año 2050 a la plena neutralidad climática. No resulta sencillo comparar esos objetivos con los atribuidos en el reparto de esfuerzos entre los Estados miembros de la Unión Europea (Reglamento UE 2018/842), dado que para España en 2030 se prevé una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del 26%, pero con respecto a los niveles de 2005 en lugar de 1990, que es el año de referencia en la Ley de Cambio Climático.

Objetivos	Gases efecto invernadero 2030	Consumo renovables 2030	Generación renovables 2030	Gases efecto invernadero 2050
Anteproy. 2019	-20%	+35%	+70%	-90%
Ley 2021	-23%	+42%	+74%	Neutralidad

Tabla 1: Fuente: elaboración propia.

En todo caso, se trata de cifras realmente optimistas, que entrañan importantes mejoras de la eficiencia y la dependencia energéticas actuando especialmente sobre las energías renovables. En el preámbulo de la Ley se prevén inversiones en ese sector de 200.000 millones de euros, que determinarán incrementos anuales del PIB de 16.000 a 25.700 millones de euros en los ejercicios de 2021 a 2030, así como la creación de 250.000 a 300.000 nuevos puestos de trabajo. Parecen cálculos estadísticos que sirven para apoyar el establecimiento de los objetivos, pero cuyo logro no está garantizado.

Vinculación. En realidad, bajo la óptica del ordenamiento jurídico nacional, ni los datos ofrecidos por el legislador, ni los compromisos establecidos en la misma ley aseguran su cumplimiento. Es claro que la Ley impone obligaciones de resultado que producen efectos vinculantes para todas las administraciones públicas, tal y como se ordena en el art. 1:

“La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán

cumplimiento al objeto de esta ley, y cooperarán y colaborarán para su consecución.”

Es más, uno de los principios rectores legalmente asumidos es el de no regresión, cuyo alcance se precisa en relación justamente con los “objetivos mínimos nacionales”, al autorizar al Consejo de Ministros para “revisar al alza” tales objetivos, insistiéndose en que la revisión “solo podrá contemplar una actualización al alza” (art. 3). Podemos, en consecuencia, deducir la vinculación a los objetivos legales de las decisiones adoptadas por las administraciones públicas, decisiones que se manifestarán mediante hechos, omisiones, actos, planes, programas, estrategias, reglamentos y otras formas de expresión. Así, por ejemplo, un instrumento planificador que rebajara cualquiera de los objetivos establecidos legalmente podría ser anulado mediante el ejercicio de la correspondiente acción judicial.

Por añadidura, bajo la óptica internacional y europea, el cumplimiento de los objetivos comprometidos es obligación exigible a los Estados y cuenta con las correspondientes sanciones. En el ámbito del Derecho internacional general, todo incumplimiento del Acuerdo de París habría de remitir a las previsiones del Convenio Marco de Cambio Climático (Nueva York, 1992), que articula la intervención de la comunidad internacional, estableciendo la competencia de la conferencia de las partes para examinar las obligaciones de los Estados signatarios. En el ordenamiento de la Unión Europea, el cumplimiento de las obligaciones estatales se encuentra notablemente reforzado por la actuación de la Comisión y el Tribunal de Justicia, que disponen de medios incluso coercitivos en tal sentido.

No obstante, quizá no sea inoportuno advertir que en ningún caso puede garantizarse la estricta observancia de unos objetivos legales cuyo logro depende del comportamiento de variados actores, no sólo las administraciones, también las empresas y los consumidores. Sin embargo, los destinatarios inmediatos de la Ley principalmente son los entes del sector público, circunstancia que explicaría la ausencia de un régimen sancionador. La colaboración público-privada e incluso el juego de actores propio de las fórmulas de la gobernanza están ausentes en la norma.

3. UNA LEY AMPLIAMENTE HABILITADORA DEL EJECUTIVO

Reformas legislativas. La Ley de Cambio Climático introduce diversas reformas en las Leyes de Hidrocarburos, del Sector Eléctrico, de Sostenibilidad Energética, de Suelo y del Gobierno (disposiciones finales 1ª a 5ª). Prevé también la remisión a las Cortes por el Gobierno de proyectos de ley en

materia de residuos y suelos contaminados para impulsar la economía circular (disposición adicional 5ª), y de movilidad sostenible y financiación del transporte (disposición final 8ª).

Sin embargo, no hay un verdadero programa legislativo. En materia tan necesitada de impulso y racionalización como es la fiscalidad verde, la Ley se limita a exigir la constitución de un grupo de expertos precisando que “en todo caso, las modificaciones que se introduzcan en este ámbito irán acompañadas con la situación económica”, lo cual parece tanto como decir que no se va a hacer nada significativo (disposición adicional 7ª). Y en relación con la ansiada reforma del sector eléctrico, se ordena al Gobierno y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores la presentación de “una propuesta de reforma del marco normativo”, *propuesta* que, en esos términos, habrá de entenderse dirigida al propio sector eléctrico (disposición final 11ª).

Atribuciones gubernamentales. Lo anterior no significa que la Ley carezca de habilitaciones reguladoras. Antes bien, una de sus características es la consolidación y ampliación de las potestades del Gobierno. Las atribuciones expresas de competencias de desarrollo reglamentario, además de recoger la fórmula al uso que confiere al Gobierno la aprobación de “cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de los establecido en esta ley” (disposición final 6ª), se encuentran dispersas en el articulado al hilo de concretas referencias sobre la integración de las energías renovables en la explotación del dominio público hidráulico (art. 7.2) o en el transporte (art. 13.2), así como en relación con el cumplimiento de los compromisos internacionales y europeos (art. 40.1), el régimen de los sumideros previstos en la legislación de montes (disposición final 7ª) o la huella de carbono (disposición final 12ª). Hay incluso en la Ley una referencia explícita a un mecanismo objeto de amplio debate doctrinal como son los algoritmos, cuyo empleo se atribuye al Gobierno para impulsar la digitalización de la economía y contribuir a la descarbonización [art. 6.c)].

Pero, sobre todo, han de destacarse los variados instrumentos de planificación, programación e incluso de evaluación que se encargan directamente a la competencia del Consejo de Ministros: el plan nacional integrado de energía y clima, la estrategia de descarbonización, los objetivos anuales en materia de transporte sostenible, el plan nacional de adaptación al cambio climático, la estrategia de transición justa, la estrategia del agua para la transición ecológica, junto con otras modalidades de intervención administrativa.

Ausencia de procedimientos. Llama la atención la escasez de previsiones sobre los procedimientos a seguir en la elaboración y aprobación de tan variados mecanismos. Se trata de atribuciones directas de competencia al Gobierno,

eso sí, a iniciativa del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en algún precepto, leemos “de la ministra” o “de la persona titular del Ministerio”), a veces, conjuntamente con otros ministerios. Desconocemos la razón determinante de que únicamente en el caso de la estrategia de descarbonización se haya incluido un trámite de comunicación parlamentaria (art. 5.2: “se dará cuenta al Congreso de los Diputados y al Senado”).

La explicación de esa ausencia de referencias de procedimiento quizá se encuentre en el origen comunitario de la obligación de elaborar esos instrumentos, lo que genera un juego intenso de relaciones con la Comisión Europea. Sin embargo, los compromisos europeos no parecen ofrecer justificación adecuada ni suficiente de la falta de previsiones bajo la óptica nacional. En tal sentido, resulta sorprendente que el Comité de Personas Expertas, creado en la Ley como principal instrumento de gobernanza en la materia, no intervenga en ninguno de los documentos de planificación y estrategia establecidos en la propia Ley.

Una solución puede intentarse aplicando los regímenes generales establecidos en nuestra legislación de procedimiento administrativo. Sin embargo, no está claro que los instrumentos concernidos se correspondan con las categorías de esa legislación. Así, parece dudoso que los planes y estrategias previstos en la Ley de Cambio Climático puedan considerarse en todo su contenido como normas jurídicas de carácter reglamentario, a efectos de aplicar los principios de buena regulación y las reglas de evaluación normativa que se contienen en la Ley del Procedimiento Administrativo Común (arts. 129-130). También resulta problemático observar el régimen de la evaluación ambiental estratégica, pues, en el supuesto principal de la Ley de Evaluación Ambiental, tal procedimiento se aplica a la elaboración de planes y programas que “establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental” (art. 56.1).

En el Reglamento UE 2018/1999 se estableció la obligación de los Estados miembros de elaborar y negociar con la Comisión los planes nacionales integrados de energía y clima, y las estrategias de descarbonización. Parece, pues, lógico que la Ley de Cambio Climático haya asumido ambos documentos (disposición transitoria 1^a). No obstante, causa extrañeza que fueran aprobados por sendos acuerdos del Consejo de Ministros, tanto el plan (acuerdo de 16/03/2021), como la estrategia (acuerdo de 03/11/2020), siendo así que en la Ley -objeto de paralela tramitación- se exige la aprobación por el Consejo de Ministros también, pero mediante real decreto (arts. 4.1 y 5.2).

Continuando con las sorpresas, nos encontramos con el plan de rehabilitación de viviendas y renovación urbana, que ha de aprobar el Gobierno en un plazo

de seis meses, estableciéndose en la Ley que “este plan deberá seguir los criterios y objetivos recogidos en la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación (ERESEE)” (art. 8.4). Es decir, que el plan gubernamental resulta nominalmente vinculado a la estrategia ministerial, dado que las ERESEE, exigidas en la Directiva 2010/31/UE, se han ido aprobando, desde 2014 hasta la vigente de 2020, por los ministerios competentes en materia de medio ambiente. No parece salir muy bien parado el esencial principio de jerarquía normativa.

En todo caso, si bien no hay nada que objetar a la amplitud de las potestades otorgadas en la materia al ejecutivo, al menos siempre que se circunscriban a las competencias estatales, hubiera parecido más respetuoso con los principios de la actuación administrativa incluir en la Ley las correspondientes previsiones organizativas y procedimentales. Es lógico que sea el Gobierno el órgano competente para la aprobación de instrumentos de planificación, programación y estrategia, máxime cuando sus contenidos han de ser objeto de negociación con la Comisión Europea. Sin embargo, las exigencias de flexibilización no parecen imponer la práctica ausencia de reglas sobre la documentación que ha de elaborarse ni sobre el procedimiento que ha de seguirse.

Principio de claridad. El desconcierto en este punto se acentúa con el manejo de los instrumentos aprobados, ya que en ellos se advierte una notable mezcla de contenidos, difícilmente compatible con el principio de claridad. El plan nacional integrado de energía y clima, por ejemplo, ocupa nada menos que 425 páginas en el BOE (31/03/2021), donde se incluyen variados datos y razonamientos, con profusión de anexos, sobre muy diferentes cuestiones. Es una memoria, un estudio que probablemente justifica las decisiones adoptadas, pero éstas se encuentran dispersas en el texto y no siempre adoptan formulaciones adecuadas para determinar ni su grado de exigibilidad, ni los mismos destinatarios de sus previsiones.

En realidad, el problema es de alcance general, pues no existe una regulación común de las potestades administrativas de planificación y programación. Las categorías manejadas en la legislación de procedimiento administrativo parecen limitarse al acto administrativo y al reglamento. Sólo en la regulación del régimen local y destacadamente en la materia urbanística, encontramos identificadas las potestades administrativas de planeamiento. Por cierto, en este ámbito las previsiones procedimentales, que afectan fundamentalmente a los municipios, son abundantes en la legislación y particularmente agobiantes como consecuencia de la severidad impuesta por vía jurisprudencial en la observancia de los trámites.

Comité de Personas Expertas. La principal novedad en cuestión de gobernanza climática la constituye el ya citado Comité de Personas Expertas. En la Ley únicamente se advierte la cautela de prever que su composición sea paritaria en mujeres y hombres, sin establecer, en cambio, la esencial exigencia de que lo integren expertos científicos de alto nivel que representen una amplia gama de disciplinas y ofrezcan absolutas garantías de independencia, tal y como se prevé en relación con el Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático. Esperemos que en el desarrollo reglamentario termine diseñándose un órgano adecuado para mejorar el papel de la ciencia en el ámbito de la política climática, respondiendo, así, a la invitación contenida en el Reglamento (UE) 2021/1119.

4. UNA LEY CON ESCASAS CONCESIONES AUTONÓMICAS

Competencias estatales. La lucha contra el cambio climático se lleva a cabo empleando variados títulos competenciales del Estado enumerados en la disposición final 3ª de la Ley. Los principales son los relativos a “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (Constitución: art. 149.1.13ª), a “legislación básica sobre protección del medio ambiente” (Constitución: art. 149.1.23ª) y a “bases del régimen minero y energético” (Constitución: art. 149.1.25ª). Los tres títulos, en su propio enunciado como de carácter básico y también por su relación con las competencias de las comunidades autónomas, implican y exigen una participación significativa de éstas en la elaboración de los correspondientes instrumentos.

Baste, en tal sentido, considerar la necesaria traducción territorial de las medidas económicas, ambientales y energéticas. Se observará, así, que las previsiones constitucionales en materia de planificación general de la actividad económica incluyen nada menos que una reserva material de ley, condicionada, por añadidura, a importantes requisitos, no sólo autonómicos, desde el punto de vista del procedimiento a seguir (Constitución: art. 131). La limitación del ámbito de aplicación formal de esas referencias constitucionales a la fórmula, en desuso, de los planes económicos generales omnicomprensivos no debiera traducirse en la omisión de toda regulación al respecto en el diseño de los planes y programas de lucha contra el cambio climático. Estos tienen una incidencia tan amplia sobre toda la actividad económica, sobre todos los recursos naturales que integran el medio ambiente y, en suma, sobre toda la ordenación del territorio, que no parece adecuado haberlos atribuido directa e incluso exclusivamente a la competencia del Gobierno.

Participación autonómica. Apenas encontramos en la Ley referencias a la participación autonómica en la elaboración y mucho menos en la aprobación de los numerosos instrumentos de planificación y programación previstos. Da la impresión de que la consideración de las competencias ajenas ha sido marginal, cuando no inexistente. Se emplean, a veces, fórmulas un tanto enigmáticas, como la “previa puesta en común” con las comunidades autónomas del plan nacional de adaptación (art. 17.4), o desconcertantemente genéricas, como la simple previsión de la “participación” autonómica, sin mayores detalles, en la propuesta o la aprobación de la estrategia de transición justa (art. 27.1).

Intervenciones muy próximas al ámbito propio de las competencias autonómicas se regulan omitiendo las pertinentes vías formales de expresión de los intereses territoriales. Así se advierte en el diseño de la estrategia del agua para la transición ecológica, que se define legalmente como “el instrumento programático de planificación de las administraciones públicas”, evocando un carácter coordinador que requeriría una intervención relevante, en la elaboración y aprobación del documento, por parte de las entidades concernidas, mientras que la Ley se limita a establecer la competencia para su aprobación del Consejo de Ministros, completándola con la fórmula ritual, “sin perjuicio de las competencias que correspondan a las comunidades autónomas” (art. 19.2). En el caso similar de la estrategia de conservación de ecosistemas y especies especialmente sensibles al cambio climático, también calificada como “instrumento programático de planificación de las administraciones públicas”, al menos, se exige la presentación del documento a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (art. 24.2). En cambio, la denominada “herramienta cartográfica”, que contiene la zonificación al objeto de minimizar el impacto ambiental de las instalaciones de producción energética, se atribuye directa y exclusivamente a la competencia del Ministerio para la Transición Ecológica, previéndose la coordinación con las comunidades autónomas sólo para su aplicación (art. 21.2).

La Ley, y probablemente detrás de ella algunos colectivos funcionariales, defiende con energía las competencias estatales, hasta el punto de que en algún caso ofrece dudas sobre la pertinencia de los medios empleados. Por ejemplo, plantea dudas la inclusión, en las directrices de rehabilitación energética que puede aprobar el Gobierno, de criterios sobre “la mejora de las condiciones de *accesibilidad y usabilidad* de los edificios e instalaciones” (art. 8.3), y ello porque, en el precedente relativo al alcance del informe de evaluación de edificios, se estableció la limitación de la intervención del Estado a los aspectos relacionados con la eficiencia energética, por ser los únicos que cabría incluir en sus competencias sobre medio ambiente (STC 143/2017). En similar sentido, produce sorpresa que las comunidades autónomas insulares tengan que “instar al Estado” el establecimiento de restricciones de

circulación de turismos y furgonetas con objeto de promover la movilidad limpia (art. 14.4) y ello, aun constatando que ese planteamiento parece conectar con la interpretación pactada para evitar el recurso de inconstitucionalidad del Estado en el caso de Ley de Baleares (2019).

Como colofón de tantas muestras del entendimiento unilateral de la colaboración interadministrativa, en la misma Ley termina imponiéndose a las comunidades autónomas el deber de informar en la Comisión de Cooperación de Políticas de Cambio Climático de todos sus planes de energía y clima en vigor, a fin de comprobar la coherencia con los objetivos de lucha contra el cambio climático (art. 38). Seguridad en las actuaciones propias y desconfianza ante las ajenas, es decir, prepotencia.

5. UNA LEY CON MEDIDAS DE FOMENTO Y FINANCIERAS

Otro conjunto de habilitaciones del ejecutivo es el referido a las medidas de fomento, que cuentan con abundantes cláusulas en la Ley de Cambio Climático. Están dirigidas a muy diferentes destinatarios: principalmente al Gobierno de la nación, pero también las encontramos referidas a un concreto ministerio, así como, en ocasiones, a las administraciones territoriales e incluso a todas las administraciones públicas o sólo a los municipios de terminada población. Se trata, por tanto, de previsiones dispersas en el articulado, procedentes de diferentes impulsos, cuyo origen puede estar en el proyecto de ley o en la admisión de enmiendas parlamentarias. Unas veces se emplean expresiones genéricas, comprensivas de todas las formas de la intervención administrativa (policía, fomento y servicio público en la tríada tradicional), mientras que en otras ocasiones las referencias son explícitas llegando a incluir detalles de su régimen jurídico.

Fomento gubernamental. Los apoderamientos del Gobierno suelen realizarse mediante el empleo de la expresión “medidas”, bien se refieran al logro de los objetivos del plan nacional integrado de energía y clima (art. 4.4), bien identifiquen diferentes ámbitos materiales para la adopción de las “medidas” en cuestión, como sucede con la promoción del uso eficiente de la energía en la edificación (art. 8.1), la reducción paulatina de emisiones de combustibles fósiles en los puertos estatales (art. 16.1), la adaptación a las vulnerabilidades detectadas (art. 17.3), la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas y forestales (art. 25) o los ensayos de energías renovables (disposición adicional 8ª). En otros supuestos, la implicación de medidas de estímulo es más explícita, como sucede con los mandatos al Gobierno de impulsar la digitalización de la economía para lograr los objetivos de

descarbonización (art. 6), o de fomentar la renovación y rehabilitación de edificios (art. 8.4) y también la penetración de gases renovables (art. 12.1).

Fomento ministerial. En algún caso, encontramos habilitaciones legales de concretas autoridades administrativas, como el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que es autorizado a aplicar “medidas de incentivo económico” del suministro eléctrico en buques atracados (art. 16.4) y también a “promover” autopistas del mar y líneas *Roll On-Roll Off* (art. 16.5). Parece resonar el ruido de sables en estas detalladas atribuciones, cuyo exacto perfil competencial y procedimental no deja de producir sorpresas, ya que, en el primer caso, el citado Ministerio debe adoptar las medidas “a través de Puertos del Estado y de las autoridades portuarias, previo acuerdo con las comunidades autónomas en sus ámbitos de competencias” y en el segundo, nada menos que directamente “en coordinación con sus homólogos de otros países”, sin pasar por Exteriores al parecer.

Fomento plural. No solo el Gobierno nacional queda legitimado para la adopción de los medios de estímulo de las actividades aptas para la lucha contra el cambio climático. Encontramos habilitaciones y mandatos dirigidos en tal sentido a variadas administraciones públicas. En ocasiones, las fórmulas legales emplean la genérica referencia a las “medidas” a adoptar, como sucede con la formación de un parque de vehículos sin emisiones directas de carbono, que se encarga a “la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales” (art. 14.1). Otras veces, los encargos legales a “las administraciones públicas” parecen referirse, específicamente en su literalidad, a las medidas de fomento, como cabe entender cuando se les permite establecer “incentivos” para mejorar la eficiencia energética de los edificios (art. 8.5), así como cuando se les ordena “incentivar” la participación de propietarios agrícolas y forestales en el aumento de la capacidad de los sumideros de carbono (art. 26.2) o “fomentar” las acciones que resalten las externalidades positivas de los sumideros de carbono, uso de la biomasa y demás actuaciones de apoyo a la bioeconomía (art. 26.3). En particular, la finalidad de “la mejora del conocimiento” en diversos ámbitos es también objetivo merecedor, en los términos de la Ley, del fomento por parte de todas las administraciones públicas, según se aprecia en relación con los efectos del cambio climático en la seguridad y la dieta alimentarias (art. 22.1), en la salud pública (art. 23.1) o sobre la vulnerabilidad y resiliencia de las especies y los hábitats (art. 24.1).

Fomento local. Las islas y los municipios de más de 50.000 habitantes (y si superan los valores límite de contaminantes, también los de más de 20.000 habitantes) son objeto de la atribución legal de “medidas de mitigación” mediante los planes de movilidad urbana sostenible que obligatoriamente han de adoptar (art. 14.3). Planes sobre cuyo procedimiento de elaboración,

contenido documental y efectos, nada se establece en la Ley, que en este punto sigue las pautas que ya hemos subrayados en relación con los planes y estrategias de competencia gubernamental.

Beneficios fiscales y energía fósil. Junto a las generosas habilitaciones administrativas para adoptar medidas de fomento, encontramos un supuesto de signo opuesto, ya que se encamina a limitarlas. Se trata de los beneficios fiscales otorgados a productos energéticos de origen fósil, cuya aplicación requiere “estar debidamente justificada por motivos de interés social o económico o atendiendo a la inexistencia de alternativas tecnológicas” (art. 11). La regla tiene un claro sentido político de lucha contra el cambio climático, pero plantea la duda de si los beneficios fiscales en cuestión han dejado de regirse por las normas que los regulaban habiendo de sujetarse a la particular justificación ahora impuesta, que se supone habrán de apreciar las autoridades tributarias competentes para la liquidación del correspondiente tributo. Duda que se acrecienta con la lectura completa del precepto, que continúa atribuyendo al Consejo de Ministros la aprobación de un calendario para la revisión precisamente de las ayudas y medidas que favorezcan el uso de los productos energéticos de origen fósil.

Convenios de transición justa. Instrumentos especiales de fomento son los convenios de transición justa, que implican a diferentes autoridades y otros actores con el objeto de “fomentar la actividad económica y su modernización... en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones” (art. 28.1). Son convenios suscritos entre el Ministerio para la Transición Ecológica y otras administraciones públicas, en particular entidades locales de áreas geográficas vulnerables, en los que pueden participar empresas, organizaciones empresariales y sindicales, universidades, organizaciones no gubernamentales y otras entidades, previéndose un enigmático papel para las comunidades autónomas, que “participarán de acuerdo con el ámbito de sus competencias” (art. 28.2). Los convenios están llamados a generar polémica, dado que permiten incluir amplias medidas fiscales y derechos prioritarios sobre la capacidad de evacuación eléctrica y sobre las concesiones de generación de energía eléctrica que se extingan en el proceso de cese de centrales térmicas (art. 28.3).

Régimen jurídico. Por lo común, hemos de entender que todas estas habilitaciones legales no se pueden emplear directamente, dado que precisarán el previo establecimiento de las concretas medidas adoptadas con su correspondiente régimen jurídico. Es decir, ni la legislación tributaria o presupuestaria, ni el régimen general de las subvenciones, con sus exigencias bajo la óptica de la legalidad, dejan de ser aplicables. De manera que, por ejemplo, las subvenciones que, en su caso, terminen previéndose en la lucha

contra el cambio climático habrán de contar con las bases reguladoras tal y como se ordena en la legislación administrativa general.

Previsiones financieras. No obstante, tampoco podemos relativizar las previsiones de la Ley de Cambio Climático, dado que en ella se incluyen importantes previsiones financieras. Así, los objetivos en materia de cambio climático y transición energética cuentan con dos vías de financiación previstas legalmente: a) el porcentaje de los presupuestos generales del Estado establecido conforme al marco financiero plurianual de la Unión Europea (art. 30.1), porcentaje que ha de ser revisado al alza antes de 2025 (art. 30.2); y b) el producto de los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, habiendo de destinarse 450 millones de euros por año para financiar los costes del sistema eléctrico (art. 30.4).

Son compromisos de alcance fundamentalmente político, pues han de actualizarse en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado, de manera que solo puede esperarse su plena aplicación mientras continúe la coalición parlamentaria y gubernamental que ha alumbrado la norma. Pero no por ello dejan de ser previsiones significativas en punto a ponderar las capacidades de actuación que intentan perfilarse en la Ley de Cambio Climático.

6. UNA LEY DE LIMITADOS, AUNQUE NO INTRASCENDENTES, CONTENIDOS REGULADORES

Como estamos viendo, la Ley de Cambio Climático no es una norma donde primen los contenidos regulatorios directos. En buena medida es una ley planificadora, pues articula un conjunto de sucesivos planes, estrategias, reglamentos y otros documentos. No obstante, también incluye normas de directa aplicación en determinadas relaciones jurídicas.

Particular importancia cabe conceder a las previsiones relativas al régimen jurídico del aprovechamiento de diferentes bienes de dominio público. No obstante, es discutible la opción de haberlas establecido fuera de los textos normativos reguladores de los sectores demaniales afectados. Lo lógico habría sido incluir los cambios en las leyes de aguas, minas, hidrocarburos y costas. Por añadidura, no dejan de plantear interrogantes sobre su contenido y efectos.

Demanio hidráulico. Se establece que las nuevas concesiones hidráulicas de generación de energía eléctrica “tendrán como prioridad el apoyo a la integración de las tecnologías renovables” (art. 7.1). La regla no parece contener ni una preferencia absoluta de las solicitudes de concesiones que

integren tecnologías renovables, ni tampoco un requisito en tal sentido. Ha de estimarse que está necesitada de desarrollo reglamentario para precisar su exacto alcance.

Demanio minero. Los combustibles fósiles son el gran enemigo en la lucha contra el cambio climático. No es de extrañar, por tanto, que sean objeto de normas con un claro efecto directo, como sucede con la prohibición de otorgamiento de nuevos títulos de aprovechamiento de hidrocarburos y de empleo de la fracturación hidráulica de alto volumen (art. 9.1), cuya aplicación a las solicitudes en tramitación se ha procurado aclarar en la misma Ley (disposición transitoria 2ª). Sin embargo, no acaba de comprenderse ni el fundamento ni los efectos del privilegio que parece concederse a los actuales concesionarios de explotación de hidrocarburos para la “potencial reconversión” de sus concesiones a fin de realizar otros usos del subsuelo u otras actividades económicas (art. 9.2). Por otra parte, el denominado “cese de la producción de carbón nacional” (art. 29) no es tal en realidad, ya que las explotaciones de carbón fueron cerradas con ayudas comunitarias (Decisión 2010/78/UE) y lo que se prevé ahora en la Ley de Cambio Climático no es propiamente el cese, sino el condicionamiento de los nuevos títulos de aprovechamiento del carbón a la devolución de las ayudas recibidas con sus intereses, lo que en la práctica parece impedir la producción de carbón nacional. Finalmente, se establece también la prohibición de otorgar nuevos títulos de aprovechamiento de minerales radiactivos (art. 10.1) y se excluye la implantación de nuevas instalaciones radiactivas (art. 10.2), decisiones en verdad trascendentes, pues impiden considerar la energía nuclear como alternativa adecuada en la lucha contra el cambio climático, aunque no deja de sorprender que decisión tan trascendente pase casi desapercibida en la Ley.

Demanio marítimo-terrestre. Las nuevas previsiones de la Ley de Cambio Climático reiteran lo establecido en la Ley de Costas sobre la estrategia de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, el régimen aplicable a los títulos de ocupación de este sector demanial e incluso los plazos máximos de duración de dichos títulos (art. 20). Se pone, así, fin a la discutible interpretación de la reforma de 2013 de la Ley de Costas que consideraba viable superponer prórrogas de hasta 75 años al plazo inicial de las concesiones. La novedad parece ser la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos dictados “en incumplimiento” de lo previsto en el precepto (art. 20.3), efecto que resulta, en una parte, demasiado parco al no aplicarse a las prórrogas eventualmente ya otorgadas y, en otra parte, demasiado drástico, habida cuenta de que se produciría por la vulneración de cualquier aspecto del entero régimen de gestión del demanio marítimo-terrestre, cuya aplicación el legislador reclama en el mismo precepto.

Puntos de recarga eléctrica. Por lo demás, contenidos regulatorios directos son los referidos a la obligación de establecer puntos de recarga eléctrica, que se impone a los titulares de las nuevas instalaciones de suministro de combustibles y de las existentes en función de parámetros sobre su volumen de ventas y situación geográfica (art. 15).

Contratación pública. La Ley incluye también obligaciones de incorporar en la contratación pública “criterios medioambientales y de sostenibilidad energética cuando guarden relación con el objeto del contrato”, así como emplear, en los contratos de obras públicas, criterios de adjudicación acordes con los objetivos de lucha contra el cambio climático (art. 31). En realidad, lo que se hace es recordar la aplicación del régimen de la llamada contratación pública verde en la legislación general administrativa. Más específica es la prohibición para el sector público estatal de prorrogar “más allá de 2030” arrendamientos de inmuebles que no tengan la consideración de “edificación con consumo de energía casi nulo” (art. 31.4), regla que, pese a la sencillez de su formulación, pudiera resultar demasiado rígida en la práctica.

Entidades financieras. Para determinadas entidades financieras, se establece la obligación de presentar ante las correspondientes autoridades (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Banco de España y Dirección General de Seguros) un informe anual evaluando el impacto de los riesgos asociados al cambio climático (art. 32). Se trata de que las empresas generen periódicamente información sobre su estructura de gobierno, estrategias de adaptación y mitigación, riesgos y otras cuestiones, a fin de incrementar la propia capacidad de afrontar el cambio climático. No obstante, la exigencia de estos informes puede demorarse durante el plazo de dos años establecido para aprobar el reglamento que desarrolle los contenidos del informe en cuestión. En todo caso, la información generada permitirá que las autoridades citadas elaboren conjuntamente un informe bienal evaluando el riesgo para el sistema financiero español derivado de la lucha contra el cambio climático (art. 33).

Remisiones reglamentarias. Se encuentran en la Ley de Cambio Climáticos diversas remisiones a concretos reglamentos que se citan por sus fechas (arts. 14.3, 15.1, 32.2, 32.3). Ha de entenderse que no implican elevación del rango de las normas remitidas, de manera que continúa en vigor la potestad reglamentaria del Gobierno en las correspondientes materias.

7. UNA LEY ENTRE LA NECESIDAD Y LA OPORTUNIDAD

En resumen, disponemos de una Ley de Cambio Climático cuya redacción ha sido, en verdad, objeto de amplia participación por parte de variados actores

sociales, económicos y políticos. Con sus contenidos se identifican no sólo los partidos de la coalición parlamentaria que han permitido la aprobación de la norma, sino también grupos profesionales, sectores empresariales y organizaciones no gubernamentales.

No llega a establecerse en ella, sin embargo, un acuerdo de Estado al que concurren las grandes corrientes ideológicas del país. Antes bien, el resultado, habida cuenta de los contenidos y efectos de la Ley, se parece más a un plan de actuación gubernamental que a una norma jurídica. Es, en efecto, un texto razonado y discursivo, pero también retórico y redundante, en muy escasa medida regulador de relaciones jurídicas. Incluye objetivos ambiciosos previendo medios para obtenerlos, aunque requiere de sucesivos desarrollos reguladores y programadores, que quedan en manos del Gobierno y particularmente del Ministerio para la Transición Ecológica. ¿Era necesaria? ¿Resulta oportuna? Cada cual juzgue según su recto criterio.

8. FUENTES

Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Baleares sobre la Ley Balear de Cambio Climático de 2019 (BOE, 19/12/2019).

Acuerdo de París (2015). Acuerdo de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21), París, 12/12/2015.

Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), 12/12/2019. Ley federal alemana sobre cambio climático.

Bundesverfassungsgericht 24/03/2021. Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre la Ley Federal de Cambio Climático de 12/12/2019.

Caso Urgenda (2019). Sentencia de la Corte Suprema de los Países Bajos de 20/12/2019, caso de los Países Bajos contra Fundación Urgenda.

Conferencia de Katowice (2018). Informe de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Katowice, 2-15/12/2018 (COP 24), Naciones Unidas, FCCC/CP/2018/10.

Estrategia de Transición Justa (2019). Iniciada por acuerdo del Consejo de Ministros de 22/02/2019 y divulgada por Ministerio para la Transición

Ecológica y el Reto Demográfico, Madrid, Instituto para la Transición Justa, noviembre 2020.

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE, 21/05/2021).

Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015). Naciones Unidas, Asamblea General, 25-27/09/2015, "Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

Pacto Verde Europeo (2019). Conclusiones del Consejo Europeo de 20/06/2019, EUCO 9/19, CO EUR 12, CONCL 5.

Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (2021). Acuerdo del Consejo de Ministros de 16/03/2021 (BOE, 31/03/2021).

Projet de loi n° 3875 rectifié de 10/02/2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Assemblée Nationale). Texte de la Commission de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable de 02/06/2021 (Sénat, n° 667).

Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética (2020). Proyecto de 29/05/2020, BOCD, serie A, núm. 19. Debate de totalidad en DSCD, núm. 34, de 14/07/2020.

Proyecto de Ley Europea del Clima (2020). Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento UE 2018/1999. Comisión Europea, 04/03/2020, COM (2020) 80 final, 2020/0036(COD). Propuesta modificada, 17/09/2020, COM (2020) 563 final, 2020/0036(COD).

Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11/12/2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la acción por el clima, y por el que se modifican diversos Reglamentos y Directivas (DOUE L 328, de 21/12/2018).

Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30/06/2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999, Ley Europea del Clima (DOUE L 243, de 09/07/2021).

STC 87/2019. Sentencia del Tribunal Constitucional de 20/06/2019, en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana de Cambio Climático de 2017.