

# La Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética

*Sofía Simou*

# ESTRUCTURA EXPOSITIVA

- División de la exposición en dos bloques:
  - I. **Contexto** político-jurídico en el que nace la LCCTE
  - II. **Características** de la LCCTE: **técnicas regulatorias** asociadas a sus **contenidos más destacados y puntos de mejora**, tanto desde el punto de vista sistemático y formal como sustantivo

# I. CONTEXTUALIZACIÓN (1)

- **2453 leyes y políticas** para encauzar las conductas de los operadores públicos o privados hacia un **decremento de las emisiones antropogénicas de los GEI y adaptar** los entornos a los impactos inevitables del cambio climático (binomio mitigación-adaptación)
- **1931 casos de litigación climática** en el mundo  
(Fuente: *Grantham Research institute on Climate Change and The Environment- London School of Economics*/ <https://climate-laws.org>)
- **Sentencias históricas** (Tribunal Constitucional Federal Alemán y Tribunal Administrativo de París): obligación constitucional de lograr una política climática efectiva como medio para la consecución de la neutralidad climática a largo plazo; intenso control de la inactividad administrativa

# I. CONTEXTUALIZACIÓN (2)

- Adopción de la LCCTT en un contexto de:
  - a) Alto nivel de **juridificación** de la problemática climática (alta normativización, aumento exponencial de la litigación climática e intensificación del alcance del control judicial/constitucional de las normas y de la actuación administrativa)
  - b) Necesaria integración de los **objetivos climáticos en una variedad de fines de la actividad administrativa** y en una diversidad de actividades
  - c) Intensa polarización política en España/difíciles y complejos consensos en el Congreso de los Diputados
  - d) Crisis socio-económica por el impacto de la COVID-19 y crisis energética
  - e) Creciente activismo y **concienciación social sobre la insuficiencia y falta de compromiso** de todos los agentes públicos o privados en los esfuerzos realizados para garantizar los objetivos del Acuerdo de Paris (COP26)
  - f) Problema del Derecho ambiental actual: no tanto de calidad o producción normativa como de inaplicación o **falta generalizada del control sobre la aplicación efectiva** y no selectiva de las normas

## II. Características, técnicas regulatorias y contenidos de la LCCTE (1)

- Muy **heterogénea** en cuanto a sus contenidos y efectos
- Combinación de **técnicas regulatorias clásicas** con algunas medidas, directas o indirectas, **de incentivo negativo y positivo**
- **Ámbitos materiales** de aplicación de la ley poco sistematizados:
  - reducción de emisiones de GEI
  - uso de energías renovables y eficiencia energética
  - transición energética y combustibles
  - movilidad sin emisiones y transporte
  - fiscalidad y finanzas verdes
  - adaptación al cambio climático
  - transición justa a una economía descarbonizada
  - educación, investigación e innovación
  - gobernanza y participación pública

## II. Características, técnicas regulatorias y contenidos de la LCCTE (2)

- Combinación asimétrica de **preceptos de muy baja densidad normativa** con otros de **naturaleza más intensa**
- **Ley principal y programática** repleta de normas de carácter secundario (*secondary rules*) atributivas de funciones o tareas: lenguaje utilizado “promoverán en el ámbito de sus competencias, impulsarán, fomentarán”
  - Ejemplos: promoción de centrales hidroeléctricas reversibles (art. 7), promoción del uso eficiente de la energía y mandato de creación de incentivos para el autoconsumo energético (art. 8), consideración de la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística, en la salud pública, en las políticas de desarrollo rural, en la seguridad y dieta alimentarias y en el fomento de la capacidad de absorción de los sumideros de carbono (arts. 17-26)
- La **eficacia** de estos mandatos y de otro tipo de habilitaciones dependerá del **activismo jurídico-financiero de todas las Administraciones públicas** (algunos mandatos se están concretando por los reguladores de forma progresiva)

## II. Características, técnicas regulatorias y contenidos de la LCCTE (3)

- **Preceptos con más densidad normativa/contenido regulatorio** en forma de prohibiciones o límites (a título ejemplificativo):
  - prohibición de autorización de **instalaciones radioactivas** (arts. 9 y 10)
  - obligaciones concretas a las personas titulares de las estaciones de servicio a instalar **puntos de recarga** para coches eléctricos (art. 15)
  - obligaciones a empresas, operadores del mercado y entidades financieras a realizar evaluaciones climáticas, a adoptar estrategias de descarbonización, a proporcionar información etc. (art. 34)

## II. Características, técnicas regulatorias y contenidos de la LCCTE (4)

- Por este carácter, fundamentalmente, principal de la ley — más **abierta, adaptable, lábil y flexible** a futuras revisiones al alza de sus objetivos
- **Normativización e imposición de obligaciones concretas de resultado** en cuanto al nivel de emisiones, al porcentaje de penetración de las energías de origen renovable y la consecución de la eficiencia energética que deben alcanzarse con respecto al año base (1990)
  - Más permeable al control judicial y político
  - Forma de optimización del principio rector del art. 45
- Ley que pone las bases –aunque de forma abstracta y poco determinada jurídicamente- para la planificación en la materia
  - Necesidad de un grado mayor en **la institucionalización de los procedimientos** a través de los cuales se confeccionarán estos planes, así como una determinación más específica **del alcance de la vinculatoriedad de los mismos**

## II. Características, técnicas regulatorias y contenidos de la LCCTE (5)

- **Dirección de la conducta** pública y, sobre todo, de la **privada**, a través de la **creación directa o previsión de creación de incentivos o desincentivos** hacía un modelo descarbonizado de la economía (ejemplo: art. 11/limitación de nuevos beneficios fiscales a productos energéticos de origen fósil)
- **Medidas directas de fomento positivo:**
  - Presupuestos Generales del Estado
  - Definición del uso de ingresos de subastas de derechos de emisión
  - Pliegos en la contratación pública

## II. Características, técnicas regulatorias y contenidos de la LCCTE (6)

- **Escasas referencias concretas** al marco de actuación de las **Comunidades Autónomas y de las entidades locales** en la lucha climática
  - alguna **excepción importante** (obligación de determinados municipios por encima de un umbral poblacional de adoptar planes de movilidad urbana sostenible y crear **zonas de bajas emisiones** hasta 2023)
- Escasez poco comprensible dado el carácter global de la problemática climática (esquemas de gobernanza *top-down* y *bottom-up*)
- Una ocasión perdida para a) **ampliar/determinar el espectro competencial** de las entidades locales en la lucha climática y b) desde la perspectiva material para **dar cobertura y seguridad jurídica** a normativas locales que afecten a derechos como el de la propiedad o el de la libertad de empresa (**reserva de ley**)

## II. Características, técnicas regulatorias y contenidos de la LCCTE (7)

- Establecimiento de **obligaciones de difusión activa de información y de comunicación de información** (art. 18 sobre riesgos climáticos y adaptación)
- Algunas **novedades de carácter organizativo y de fomento de la participación pública** (arts. 37 y 39)
- Ley ampliamente habilitadora del ejecutivo estatal
  - posición central en el sistema
  - pero, a la vez, **excesiva en cuanto a las remisiones** (abundantes) al **desarrollo reglamentario** de cuestiones procedimentales o sustantivas con impacto sobre el contenido patrimonial de los derechos