

# Análisis de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética

CMS Albiñana & Suárez de Lezo

Mayo 2021



# Análisis de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética

El desarrollo de la política energética en España en los últimos años está dirigida a la adopción de **medidas regulatorias a fin de lograr la descarbonización de la economía** y garantizar el cumplimiento de la obligación de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

A tal fin, se están siguiendo los principios y compromisos alcanzados a nivel mundial por Naciones Unidas en el Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático ("**Acuerdo de París**")<sup>1</sup>.

El Acuerdo de París, así como **las reglas desarrolladas en Katowice<sup>2</sup> y la Agenda 2030<sup>3</sup> para el Desarrollo Sostenible**, marcaron el camino para la transformación del modelo económico y de lo que se pretende sea un nuevo contrato social de prosperidad inclusiva. Posteriormente, en diciembre de 2019, en Madrid<sup>4</sup>, se reafirmó el compromiso de la comunidad internacional para el cumplimiento de la agenda acordada.

En este contexto **la Unión Europea emitió una Comunicación relativa al Pacto Verde Europeo<sup>5</sup>** donde se establece como objetivo transformar la Unión Europea en una sociedad justa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de sus recursos y competitiva, con la finalidad de hacer de Europa el primer continente neutro climáticamente para el año 2050.

En este contexto, por **Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021<sup>6</sup>**, se adoptó la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 ("**PNIEC**") el cual tiene por objetivo, como límite en 2050, un sistema eléctrico 100% renovable<sup>7</sup>.

Los elementos reguladores de este primer PNIEC<sup>8</sup>, así como los sucesivos que vayan a presentarse a la Comisión Europea para la materialización de dichos objetivos, se recogen ahora, después de dos años de tramitación<sup>9</sup>, con la aprobación en Consejo de Ministros de 19 de mayo de 2020, del Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética.

Debe tenerse en cuenta que **muchas de las normas que inicialmente se incluyeron en los borradores de la Ley fueron incluidas en disposiciones de urgencia** como el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica (RDL 23/2020).

<sup>1</sup>Adoptado en la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Las conclusiones de estos compromisos fueron recogidas por la comunidad científica en el informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, publicado el 8 de octubre de 2018, donde se ultimó la necesidad de adoptar políticas públicas precisas y que se realicen inversiones orientadas a la consecución de los objetivos del Acuerdo de París.

<sup>2</sup>Adoptadas en la 24ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

<sup>3</sup>El Consejo de Ministros del 29 de junio de 2018 aprobó el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 tendientes a la inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

<sup>4</sup>Donde se acogió la 25ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

<sup>5</sup>The European Green Deal, de diciembre de 2019.

<sup>6</sup>En el BOE de 31 de marzo de 2021 se publicó la resolución de 25 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, por el que se adopta la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

<sup>7</sup>De este modo España da cumplimiento al Reglamento (UE) 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.

<sup>8</sup>El art. 4 dispone que los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima incluirán, al menos, el siguiente contenido:

a) Los objetivos y contribuciones cuantitativas ajustados a la ley, a nivel nacional y sectorial, de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y absorciones por los sumideros, de energías renovables y de eficiencia energética, garantizando la contribución de todos los sectores de la economía a la consecución de tales objetivos.

b) Las políticas y medidas correspondientes para alcanzar dichos objetivos.

c) Cualquier otro objetivo, política o medida establecido en la normativa de la Unión Europea sobre la estructura y contenido de los Planes.

<sup>9</sup>El primer borrador de la norma se aprobó en febrero de 2019 por el Consejo de Ministros. Las elecciones y la crisis sanitaria retrasaron hasta más de un año después el envío a las Cortes para su tramitación. Finalmente, en septiembre de 2020 comenzó su tramitación parlamentaria. Tras nuevos aplazamientos y retrasos, en octubre terminaba el plazo de enmiendas. En total, se registraron 758 modificaciones al texto. En diciembre, se aprobó su tramitación por el procedimiento de urgencia y se habilitó el mes de enero para que la Comisión de Transición Ecológica iniciara las ponencias donde se discutirían las enmiendas. No obstante, no fue hasta el 5 de febrero cuando se llevó a cabo la primera reunión. Tras un mes de ponencias, el 8 de abril el Congreso aprobaba el texto definitivo de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

Tras su tramitación en el Congreso de los Diputados y en el Senado, **la Ley de Cambio Climático y Transición Energética se ha aprobado con fecha de 13 de mayo de 2021**, publicándose en el Boletín Oficial del Estado el día 21 de mayo de 2021 y entrando en vigor al día siguiente.

Se analizan a continuación las disposiciones de la norma citada (a la que nos referiremos como “**Ley 7/2021**”), prestando una mayor atención a aquellas que tienen una **aplicación normativa directa** debido a que se incorporan disposiciones de carácter programático que precisarán de un desarrollo normativo concreto.

### Previsión de la Próxima Reforma del Sector Eléctrico

Debe destacarse, en primer lugar, que la **disposición final undécima** establece que el Gobierno junto con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, deberán presentar, **con fecha límite el próximo 22 de mayo de 2022, una propuesta de reforma del marco normativo en materia de energía** que incluya:

- Participación de los consumidores en los mercados energéticos (incluyendo la agregación independiente).
- Inversiones en la generación de energía renovable variable y flexible, además de generación distribuida.
- El almacenamiento de energía.
- El aprovechamiento de las redes eléctricas, uso flexible y mercados locales de energía.
- Acceso de los consumidores de energía a sus datos.
- Innovación en el ámbito energético.

En consecuencia, una parte importante de la participación de los consumidores en el sector eléctrico queda referida a una futura reforma del mismo.

### Principios rectores y objetivos de la Ley 7/2021

El **objeto de la Ley** es dar cumplimiento a los objetivos del Acuerdo de París<sup>10</sup>, a través de la descarbonización de la economía española, promoviendo la adaptación a los impactos del cambio climático e implantando un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo.

Las medidas que se adopten se basarán en los **principios rectores** que se fijan en el derecho de la Unión Europea e internacional<sup>11</sup>. Entre otros, el artículo 2 incluye: desarrollo sostenible, descarbonización de la economía, protección del medioambiente, cohesión social y territorial, no regresión<sup>12</sup>, “quien contamina paga”, resiliencia e igualdad entre hombres y mujeres.

La planificación de la transición energética exige la consecución de una serie de **objetivos** con los que España deberá cumplir **para el año 2030** (los objetivos mínimos)<sup>13</sup> y establece la previsión de que para el **año 2050** se alcance la **neutralidad climática**. En ambos casos se permite que el Consejo de Ministros pueda revisar al alza los objetivos.

En relación con la normativa ambiental, se reafirma la posibilidad de que **las Comunidades Autónomas** con competencias en la materia **puedan establecer niveles de protección más altos** que la legislación básica estatal.

Objetivos Reducción CO2, renovables y eficiencia energética				
Objetivo 2030				Objetivo 2050
Reducción total de emisiones	Penetración de renovables en el consumo final	Penetración de renovables en el sistema eléctrico	Reducción del consumo de energía primaria	
23%	42%	74%	39,50%	Neutralidad climática

<sup>10</sup>Adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 2 de febrero de 2017.

<sup>11</sup>El artículo 2 cita además del Acuerdo de París y de la Agenda 2030, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992.

<sup>12</sup>Definido como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental.

<sup>13</sup>La Ley prevé estos objetivos mínimos en el artículo 3.1, como son los siguientes: a) reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23% respecto del año 1990; b) alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42%; c) alcanzar en el año 2030 una sistema eléctrico con, al menos, un 74% de generación a partir de energías de origen renovable; y d) mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5%, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

## Medidas para la investigación e innovación de energías renovables

Más allá de los objetivos indicados y las medidas específicas en gases renovables, la introducción de recursos renovables en el transporte y las medidas relacionadas con el dominio público hidráulico, solo se establece en la Ley 7/2021 una disposición en relación con las instalaciones de generación con tecnología renovable.

Se trata de la disposición adicional octava, que establece que el Gobierno regulará, en el ámbito de sus competencias, un **marco específico para instalaciones de ensayos**, que incluirá el procedimientos para su categorización y de autorización simplificados, las exenciones y las fuentes de financiación que en ningún caso afectarán a los recursos regulados de los sistemas eléctrico y gasista.

Una vez regulados, estos proyectos piloto no estarán sujetos a la normativa específica, pero la realización de pruebas o proyectos piloto no supondrán el otorgamiento de autorización para el ejercicio de actividades comerciales o industriales ajenos a la actividad de investigación e innovación.

## Medidas sobre combustibles fósiles y energía nuclear

Para contribuir a la descarbonización de la economía, se adoptan las siguientes medidas en **materia de combustibles** (hidrocarburos y carbón) y **energía nuclear**:

- Desde la entrada en vigor de esta Ley, no se otorgarán en el territorio nacional, incluido el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental **nuevas autorizaciones de explotación, permisos de investigación de hidrocarburos<sup>14</sup> o concesiones de explotación** de los mismos<sup>15</sup>.
- Del mismo modo, tampoco se otorgarán las que tengan por objeto la explotación de hidrocarburos que requiere la utilización de la **fracturación hidráulica de alto volumen (fracking)**.
- Las concesiones de explotación que estuvieran vigentes en el momento de la entrada de la Ley deberán, con una antelación de cinco años antes de su finalización, presentar ante el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico un **informe sobre el potencial de reconversión de sus instalaciones o de la ubicación para otros usos del subsuelo**.

- No se admitirán **nuevas solicitudes ni prórrogas** relativas al otorgamiento de permisos de exploración, investigación o concesión directas en materia de minerales radiactivos<sup>16</sup>. Tampoco nuevas autorizaciones de instalaciones radiactivas del ciclo del combustible nuclear para el procesamiento de minerales radiactivos.
- Los beneficios fiscales a productos energéticos fósiles deberán estar justificados por motivos de interés social, económico o inexistencia de alternativas económicas. El Ministerio de Hacienda realizará un informe anual sobre el régimen fiscal aplicable y ayudas que favorezcan su uso.
- Se establecerán medidas, en el marco del Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, tendentes al incentivo de la participación de los propietarios y gestores, tanto público como privados, en el **aumento de captación de CO2**.
- En base al **Plan de Cierre del Reino de España para la Minería del Carbón no Competitiva<sup>17</sup>**, el otorgamiento de las autorizaciones de explotación, así como los permisos, las concesiones, sus prórrogas o las cesiones de los recursos de carbón se condicionan a la devolución de las ayudas establecidas en el Plan y en el marco de la Unión Europea.
- Se establece la posibilidad de requerir al **operador del mercado, del sistema, al transportista y a los distribuidores**, en el ámbito de sus actuaciones, y en aras del desarrollo de la Estrategia de Descarbonización a 2050, para presentar su propia estrategia de descarbonización.
- La disposición adicional segunda establece la limitación para **la Administración General del Estado y los organismos y entidades que conforman el sector público estatal** de desprenderse de toda participación o instrumento financiero de sociedades cuya actividad mercantil incluya refinado, extracción o procesamiento de productos de origen fósil.
- Se establece la obligación para las empresas que el Gobierno determine en una futura norma de desarrollo de calcular y publicar su huella de carbono<sup>18</sup>.
- Se declaran obras públicas de interés general las necesarias para la ejecución del Plan General de Residuos Radioactivos por parte de Enresa<sup>19</sup>.

<sup>14</sup>Artículo 9 de la Ley.

<sup>15</sup>Regulados en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos y en el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos.

<sup>16</sup>Cuando los materiales posean propiedades radioactivas, fisionables o fértiles, regulados en la Ley 22/1973, de 21 de julio de minas, y en la Ley 25/1964, de 29 de abril sobre energía nucleares.

<sup>17</sup>Establecidas en el marco de la Decisión 2010/787/UE.

<sup>18</sup>Estas obligaciones deberán de especificarse reglamentariamente mediante la modificación del Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo.

<sup>19</sup>La disposición final novena ha introducido un nuevo párrafo en el apartado primero del artículo 38 bis de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear. En concreto, establece que *"Las obras de construcción, ampliación, reparación, conservación, explotación, desmantelamiento o cualesquiera otras que, en ejecución del Plan General de Residuos Radioactivos aprobado por el Gobierno y con cargo al Fondo para su financiación, la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos, S.A., S.M.E (Enresa), por sí misma o a través de terceros, deba llevar a cabo para la prestación del servicio público esencial que tiene encomendado, constituyen obras públicas de interés general"*.

## Gases renovables

El artículo 12 prevé la **única norma de la Ley 7/2021 referida al hidrógeno** y resto de gases renovables (biogás y biometano) pero en cuya fabricación se hayan usado exclusivamente materias primas y energía de origen renovable o permitan la reutilización de residuos orgánicos o subproductos de origen animal o vegetal. Se dispone que el Gobierno fomentará la **penetración de gases renovables** mediante la aprobación de planes específicos que incluirán:

- Objetivos anuales de penetración de los gases renovables en venta o consumo de gas natural.
- Sistema de certificación tendente al control y supervisión de las obligaciones.
- Regulaciones que beneficien el uso industrial directo de los gases o su empleo para movilidad y su inyección en redes de gas natural.

Se trata, por tanto, de medidas programáticas pendientes del necesario desarrollo normativo.

## Gestión pública del agua

Con el objeto de contribuir al desarrollo de energías renovables, se establecen las siguientes medidas **en materia de aguas**:

- Se priorizará la integración de energías renovables en las **concesiones** que se otorguen sobre el dominio público hidráulico para la generación de energía eléctrica. En particular, las centrales hidroeléctricas reversibles.
- Reglamentariamente se establecerán las **condiciones técnicas** para el bombeo, almacenamiento y turbinado.
- Se promoverá también para usos propios del ciclo urbano del agua el aprovechamiento para la generación eléctrica de los fluyentes de los sistemas de abastecimiento y saneamiento urbanos.
- Deberá adecuarse la gestión y planificación hidrológica a las directrices y medidas que puedan desarrollarse en la **Estrategia<sup>20</sup> del Agua para la Transición Ecológica<sup>21</sup>**.
- En las costas españolas se deberán de adoptar las medidas que den cumplimiento a la **Estrategia de**

## Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático<sup>22</sup>.

- Los **títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre**, así como el de todas sus prórrogas, serán objeto de cumplimiento, siendo nulos<sup>23</sup> de pleno derecho los actos administrativos dictados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley “en incumplimiento” de los plazos máximos de la Ley de Costas y la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

## Urbanismo y edificación

La Ley 7/2021 contempla una serie de previsiones de promoción y fomento a fin de lograr un uso de energía procedente de fuentes renovable en el **ámbito de la edificación**:

- Se pretende alcanzar el objetivo de que, tanto para la **construcción como para la rehabilitación**, en los materiales utilizados se **prescinda del carbono**.
- Mejora de las **condiciones de accesibilidad y usabilidad** de los edificios e instalaciones.
- A fin de lograr la renovación y rehabilitación de edificios existentes, tanto públicos como privados el Gobierno elaborará un **Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación urbana** (con fecha límite el 22 de noviembre de 2021).
- Se fomentará el autoconsumo, las instalaciones de pequeña potencia y la calefacción y refrigeración cero emisiones. Se prevé que en un año el Gobierno proponga modificar la Ley de Propiedad Horizontal a fin de facilitar instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en edificios de viviendas.
- Se establecen una serie de objetivos<sup>24</sup> tendentes a la **adecuación del urbanismo y de la infraestructura de transporte** a los efectos del cambio climático (entre otros los tendentes a la gestión de la mitigación del denominado efecto «isla de calor»).
- Se modifican Criterios básicos de utilización del suelo a fin de añadir los **riesgos** derivados del cambio climático<sup>25</sup> en la prevención de riesgos naturales y accidentes graves.

<sup>20</sup>La Estrategia deberá de ser aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley.

<sup>21</sup>Para ello se establecerán objetivos específicos tales como conseguir la seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socioeconómicas.

<sup>22</sup>Dando cumplimiento a la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

<sup>23</sup>Artículo 20.4 de la Ley.

<sup>24</sup>Previsto en el artículo 21 de la Ley, como son: a) la consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas; b) la integración, en los instrumentos de planificación y de gestión, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático; c) la adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas; todo ello bajo la consideración de la disminución de emisiones; y d) la consideración, en el diseño, remodelación y gestión de la mitigación del denominado efecto «isla de calor», evitando la dispersión a la atmósfera de las energías residuales generadas en las infraestructuras urbanas y su aprovechamiento en las mismas y en edificaciones en superficie como fuentes de energía renovable.

<sup>25</sup>La disposición final cuarta ha modificado la letra c) del artículo 20.1 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Son considerados los siguientes riesgos: a) riesgos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar; b) riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de emergencias; c) riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquéllos que afectan a poblaciones vulnerables (estos datos se ofrecerán desagregados por sexo); d) riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales; y e) riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales.

## Transporte y movilidad

En materia de transporte y movilidad, con el fin de lograr suministro con combustibles alternativos para alcanzar la descarbonización:

- Se fomentarán los **biocarburantes avanzados** y otros combustibles renovables de **origen no biológico**.
- Se adoptarán medidas para la consecución de objetivos anuales de integración de las energías renovables y de los suministros de combustibles alternativos sostenibles para el transporte, especialmente el **transporte aéreo**, que podrán incluir (i) los tipos de producto con que se deberán cumplir los objetivos y los sujetos obligados y (ii) el sistema de certificación que permita la supervisión y control de las obligaciones.
- Los biocarburantes y otros combustibles renovables de **origen no biológico** que se incorporen en el transporte aéreo deberán cumplir con los **criterios de sostenibilidad** definidos por la normativa de la Unión Europea y nacional.
- Se adoptarán medidas para alcanzar en 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sub>2</sub>.
- El PNIEC, y en base a la Estrategia de Descarbonización 2050, tiene como objetivo que para el año 2040 circulen vehículos con emisiones de **0 g / Km CO<sub>2</sub>**. Para alcanzar este fin se propondrán medidas de apoyo de I+D+i. En este sentido se establecen determinadas medidas cuyo objetivo es la reducción de las emisiones, medidas que afectan a los municipios de más de 50.000 habitantes (siendo de aplicación también a los municipios con más de 20.000 habitantes)<sup>26</sup>.
- Con fecha límite el 22 de mayo de 2022, se pondrá a disposición del público, la **información sobre los puntos de recarga eléctrica** a través del Punto de Acceso Nacional de información de tráfico en tiempo real, donde se informará de la localización, disponibilidad de las instalaciones y el precio de recarga.
- Se establece la obligación para los titulares de instalaciones de suministros de carburantes y combustibles a vehículos, según su umbral de ventas, de instalar infraestructuras de recarga eléctrica<sup>27</sup> en diferentes plazos.
- **El Código Técnico de la Edificación** establecerá obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en edificios de nueva construcción y en intervenciones de edificios existentes.

Instalación de puntos de recarga en Estaciones de Servicios existentes		
Criterios	Potencia mínima del punto de recarga en corriente continua (Kw)	Plazo de puesta en servicio desde entrada de la Ley
Ventas agregadas de gasolina y gasóleo A $\geq$ 10MM de litros	$P \geq 150$ KW	21 meses
10 MM de litros $\geq$ Ventas agregadas de gasolina y gasóleo A $\geq$ 5MM de litros	$P \geq 50$ KW	27 meses
EESS que representen en 2019 en 10% del total de las ventas en provincias, ciudades autónomas o islas que no cumplan con los criterios anteriores.	$P \geq 50$ KW	27 meses
Nueva EESS o estaciones que realicen reformas que requiera una revisión del título administrativo.	$P \geq 50$ KW	Desde la puesta en funcionamiento o financiación de la reforma

<sup>26</sup>Cuando se superen los valores de contaminación regulados en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

<sup>27</sup>En concreto:

- Los que cuenten con volumen de venta agregado de gasolina y gasóleo A en 2019 igual o superior a 10 millones de litros instalarán, por cada una de estas instalaciones, al menos una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 150 kW en corriente continua, que deberá prestar servicio en un plazo de 21 meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley.
- Los que cuenten con volumen de venta agregado de gasolina y gasóleo A en 2019 igual o superior a 5 millones de litros y menor a 10 millones de litros instalarán, por cada una de estas instalaciones, al menos una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 50 kW en corriente continua, que deberá prestar servicio en un plazo de 27 meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley.
- En provincias en las que no existan instalaciones que lleguen a los anteriores umbrales, los titulares de instalaciones que, ordenadas de mayor a menor volumen de ventas anuales agregadas de gasolina y gasóleo, conjunta o individualmente alcancen al menos el 10% de las ventas anuales totales en las citadas áreas geográficas en el año 2019 instalarán, por cada una de estas instalaciones, al menos una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 50 kW en corriente continua, que deberá prestar servicio en un plazo de 27 meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley.
- A partir de 2021, las nuevas instalaciones de suministro de combustible y carburantes a vehículos (o reformadas que requieran revisión del título administrativo), estarán obligadas a la instalación de al menos una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 50 kW en corriente continua independientemente de su volumen de venta.



- En el caso de concesiones en redes estatales de carreteras, las obligaciones de instalación de puntos de recarga eléctrica corresponderán a los concesionarios de las mismas<sup>28</sup>.
- Para la reducción de emisiones en el transporte marítimo y puertos la Ley 7/2021 anuncia la adopción de medidas para la consecución de un **objetivo de cero emisiones en los puertos competencia del Estado para 2050**, promoviendo la articulación y consolidación de cadenas logísticas sostenibles con origen o destino en puertos, la generación o contratación de energía renovable, la mejora de la red eléctrica en puertos, la mejora de la red ferroviaria con origen y destino en puertos y el desarrollo de autopistas del mar y líneas regulares de transporte **Roll On-Roll Off**.
- Además, las compañías aéreas, los gestores de los aeropuertos y los proveedores de servicios de tránsito aéreo, deberán de incorporar oportunidades de mejora para la reducción de emisiones.
- La disposición final octava, prevé la aprobación de una futura **Ley de movilidad sostenible y financiación del transporte público** para de esta manera fomentar el uso del ferrocarril de viajeros. Adicionalmente se deberá elaborar una estrategia de impulso del transporte de mercancías por ferrocarril.

### Obligaciones societarias por riesgos del cambio climático

Establece la Ley una serie de **obligaciones de información** que competen a determinadas sociedades:

- Las Sociedades emisoras de valores admitidos a negociación en mercados regulados que tengan que formular<sup>29</sup> cuentas consolidadas deberán de aportar en el informe de gestión, un informe<sup>30</sup> anual en relación con los efectos que el impacto financiero pueda tener sobre los riesgos asociados al cambio climático<sup>31</sup>.
- En este mismo sentido se establece la obligación de elaborar, por parte del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, un informe, actua-

lizable cada dos años, sobre el riesgo para el sistema financiero español derivado del cambio climático.

- Del mismo modo el Operador del sistema eléctrico (REE), el Gestor Técnico del sistema gasista (Enagás) y la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) deberán emitir un informe al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, cada dos años, en el que se haga una evaluación de los riesgos y oportunidades asociados a un sistema energético descarbonizado sobre las actividades de la entidad, su estrategia y su planificación financiera.
- Además se establece la obligación de comunicar cualquier adquisición que se realice por parte de las sociedades matrices de los grupos de sociedades designadas como gestores de la red de transporte de electricidad y gas natural (REE y Enagás). Con esta disposición se amplía la obligación, de la antigua "Función 14", de comunicar las adquisiciones de los gestores de red transporte<sup>32</sup>.
- En el ámbito de una mayor intervención y control de las actividades financieras y societarias de las empresas que realizan actividades reguladas en el sector eléctrico y gasista, se introducen obligaciones a fin de informar o limitar determinadas operaciones tales como otorgar préstamos, prestar garantías o avalar préstamos de otras sociedades del grupo. Además se prevé que se puedan introducir, en las metodologías retributivas del sector eléctrico y gasista, incentivos de signo positivo o negativo, para garantizar un nivel de endeudamiento adecuado<sup>33</sup>.

### Gobernanza de la lucha contra el cambio climático

La Ley 7/2021 incluye la creación de una serie de órganos y comisiones, establece planes y obligaciones de suministro, seguimiento y actualización de datos, así como asignación de recursos públicos y medidas en la regulación administrativa para la consecución de la lucha contra el cambio climático. Son los siguientes:

<sup>28</sup>La disposición final decimocuarta de la Ley dispone que esta previsión no entrará en vigor hasta que se desarrolle reglamentariamente las obligaciones en materia de instalación de puntos de recarga eléctrica

<sup>29</sup>De acuerdo con lo previsto en el artículo 49.5 del Código de Comercio y en el artículo 262.5 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

<sup>30</sup>En el plazo de dos años desde la aprobación de esta Ley se determinará mediante real decreto.

<sup>31</sup>Esta misma obligación se establece para los grupos consolidados de entidades de crédito y entidades de crédito no integradas en grupos consolidados que, de conformidad con el Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, estén sometidos a la supervisión del Banco de España y del Banco Central Europeo, a los grupos consolidados de entidades aseguradoras y reaseguradoras y las entidades aseguradoras y reaseguradoras no integradas en grupos sometidos al régimen de supervisión de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, de conformidad con la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras y, por último, las sociedades que formulen cuentas consolidadas así como las que no formen parte de un grupo consolidable.

<sup>32</sup>La disposición final tercera añade un segundo párrafo al apartado 2 de la disposición adicional novena de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

<sup>33</sup>Se ha modificado la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, donde se añade un nuevo apartado a su artículo 14 previendo incentivos económicos en relación con la retribución de actividades de transporte y de distribución. Igualmente cabe destacar la modificación operada por el apartado cuarto de la disposición final primera en relación con el apartado primero del artículo 60 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. En el mismo se ha añadido un segundo párrafo donde se establece la obligación de incluir incentivos para las actividades de transporte, regasificación, almacenamiento y distribución de gas natural.

- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático<sup>34</sup> (“**PNACC**”) por parte del Consejo de Ministros. El PNACC supone el **instrumento básico para promover la acción coordinada y coherente frente al cambio climático**, debiendo fijar los objetivos<sup>35</sup> básicos de actuación. El PNACC deberá de incluir:

- Identificación y evaluación de impactos y riesgos consecuentes del cambio climático.
- Evaluación de la vulnerabilidad de sistemas naturales, territorios, poblaciones y sectores socioeconómicos.
- Objetivos estratégicos concretos.
- Medidas tendentes a reducir las vulnerabilidades detectadas.

El PNACC se realizará en base a **Programas de Trabajos** donde se definan las directrices para el cumplimiento de los objetivos del Plan.

- Se crea como órgano responsable en materia de cambio climático el **Comité de Expertos de Cambio Climático y Transición Energética**, el cual desarrollará de forma autónoma su actividad. Su composición, organización y funcionamiento se determinará reglamentariamente.
- Desde el 31 de diciembre de 2021, las **Comunidades Autónomas deberán de informar de los planes de energía y clima** en vigor a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático.
- El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico deberá publicar, cada cinco años<sup>36</sup>, informes sobre la **evolución de los impactos y riesgos derivados del cambio climático**, así como las medidas que se hayan adoptado al respecto en España.
- Deberán establecerse reglamentariamente, las medidas tendentes a garantizar la coordinación, el seguimiento, evaluación, publicidad, informe y notificación a la Comisión Europea, a la Convención Marco de

Naciones Unidas para el Cambio Climático y a cualquier órgano que requiera, **los datos relativos a las emisiones del inventario nacional de gases de efecto invernadero**, proyecciones de emisiones así como las políticas y medidas adoptadas y previstas para el cumplimiento del PNIEC. De nuevo, se fija como fecha límite para su desarrollo reglamentario el 22 de mayo de 2022.

- Se prevé que los Presupuestos Generales del Estado<sup>37</sup> deberán incluir el crédito correspondiente al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que deberá destinarse al **fomento de las energías renovables, a medidas de incidencia social y a paliar el impacto del cambio climático**<sup>38</sup>.
- El Gobierno deberá crear un **grupo de expertos** para evaluar una reforma fiscal que valorará la **fiscalidad verde**<sup>39</sup>.
- En el orden de la financiación climática internacional, la disposición adicional tercera ha incluido que mediante Acuerdo del Consejo de Ministros se debe adoptar una **Estrategia**<sup>40</sup> **de financiación climática internacional**.
- Especial mención merece la **Contratación Pública**<sup>41</sup> donde se establece que, de conformidad con el artículo 126.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, las Administraciones Públicas deberán incorporar en los pliegos de contratación criterios<sup>42</sup> de reducción de emisiones y de huella de carbono para luchar contra los efectos adversos del cambio climático.
- Se introduce la obligación de incluir en la **Memoria del Análisis de Impacto Normativo** exigida en la tramitación de las normas con rango de ley y reglamentarias el análisis del impacto por razón del cambio climático<sup>43</sup>.
- La Ley 7/2021 se refiere a la **participación pública en materia de cambio climático**, estableciendo ca-

<sup>34</sup>Artículo 17 de la Ley.

<sup>35</sup>En concreto, los objetivos específicos que se deben fijar son los siguientes: a) la elaboración de escenarios climáticos regionalizados para la geografía española; b) la recopilación, análisis y difusión de información acerca de la vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos, sistemas ecológicos y territorios; c) la promoción y coordinación de la participación de todos los agentes implicados en las políticas de adaptación, incluyendo los distintos niveles de la administración, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto; d) la definición de un sistema de indicadores de impactos y adaptación al cambio climático, que facilite un seguimiento y evaluación de las políticas públicas al respecto; y e) la elaboración de informes periódicos de seguimiento y evaluación del PNACC y sus programas de trabajo.

<sup>36</sup>Artículo 18 de la Ley.

<sup>37</sup>Se destinan al menos 450 millones de euros a la financiación de los costes del sistema eléctrico regulado en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, y hasta un 30% de los ingresos a las demás medidas previstas.

<sup>38</sup>La disposición final segunda modifica la disposición adicional segunda de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. Queda redactada como sigue: “1. En las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año se destinará a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley del Sector Eléctrico, referidos a fomento de energías renovables, un importe equivalente a la suma de la estimación de la recaudación anual derivada de los tributos incluidos en la Ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.

2. Dichas aportaciones se realizarán mediante libramientos mensuales por un importe máximo de la cifra de recaudación efectiva por dichos tributos y cánones, en el mes inmediato anterior, según certificación de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda. La aportación que haya de realizarse en función de la recaudación del mes de diciembre se efectuará con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente.”

<sup>39</sup>Disposición adicional séptima.

<sup>40</sup>En la disposición adicional tercera se establecen objetivos a seguir por la Estrategia.

<sup>41</sup>En base a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

<sup>42</sup>En concreto establece que en los criterios de adjudicación deberá de incluirse al menos: a) requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten; b) ahorro y eficiencia energética que propicien un alto nivel de aislamiento térmico en las construcciones, energías renovables y bajas emisiones de las instalaciones; c) uso de materiales de construcción sostenibles, teniendo en cuenta su vida útil; d) medidas de reducción de las emisiones de gases de efectos invernadero y otros contaminantes atmosféricos en las distintas fases del proceso de construcción de obras públicas; e) medidas de adaptación al cambio climático; y f) minimización de generación de recursos.

<sup>43</sup>La disposición final quinta de la Ley 7/2021 añade la letra h) del artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.



nales de comunicación, información y difusión que resulten apropiados<sup>44</sup>. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico deberá colaborar en el mantenimiento y actualización de una página web con esta finalidad.

- En aras de cumplir los objetivos de la Ley 7/2021, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía<sup>45</sup>, en el plazo de un año, deberá presentar **un plan para reducir el consumo de energía dentro de la Administración General del Estado**.
- Se deberá remitir, de conformidad con la disposición adicional quinta, por parte del Gobierno, en el plazo de 6 meses desde la entrada de vigor de la Ley, **un Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminado, con el objetivo de contribuir a una economía sostenible, descarbonizada y eficiente**.
- Adicionalmente, el Gobierno deberá presentar<sup>46</sup>, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, **las normas precisas para el desarrollo de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes**.

### Estrategia de Transición Justa

La Ley 7/2021 establece una serie de medidas que buscan ser socialmente beneficiosas **para los colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables** por el proceso de transición hacia la descarbonización.

- Se establece la obligación que corresponde al Gobierno de aprobar una **Estrategia de Transición Justa** cada 5 años, dirigida a establecer medidas consistentes en un tratamiento equitativo y solidario a los trabajadores y territorios en la transición para la reducción de la emisión de gases.
- Se establecen en la Ley los contenidos<sup>47</sup> mínimos que la Estrategia debe incluir. Del mismo modo, se **establece la existencia de Convenios<sup>48</sup> de transición justa** fomentando de esta manera el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley 7/2021.

### Salud pública, biodiversidad y desarrollo rural

Las Administraciones Públicas deberán fomentar<sup>49</sup> la conciencia sobre los efectos del cambio climático tanto en la **seguridad, como en la dieta alimentaria, y en la salud pública**<sup>50</sup>. Con este fin se podrán establecer condiciones especiales en los contratos públicos que tengan por objeto la adquisición de alimentos frescos o de temporada.

En materia de **biodiversidad y desarrollo rural** la Ley ha establecido una serie de medidas que deben desarrollar el Gobierno y las Administraciones Públicas. En concreto, se establece lo siguiente:

- Las Administraciones Públicas, en aras de mejorar el conocimiento sobre la vulnerabilidad y resiliencia de las especies silvestres y los hábitats frente al cambio climático, deberán presentar, en el plazo de tres meses<sup>51</sup>, un plan tendente a la **conservación y restauración del ecosistema**.
- Se deberá presentar una **evaluación de la representatividad a medio y largo plazo de los espacios de la Red Natura 2000**.
- En el plazo de cinco años, se deberá **actualizar los atlas nacionales** establecidos en el Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.
- Se impone la obligación al Gobierno de establecer planes en materia de política agraria y de desarrollo rural, para su aplicación en la **Política Agraria Común y en el Plan Forestal Español** aumentando de esta forma la resiliencia frente al cambio climático.

### Educación, investigación y desarrollo

El sistema educativo también está previsto dentro de la Ley, donde se deberá **promover la implicación de la sociedad española en la conciencia y en la respuesta a dar frente al cambio climático**. Además, se deberá fomentar la lucha contra el cambio climático en las Estrategias Españolas de Ciencia y Tecnología y de Innovación y en los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación.

<sup>44</sup>En la forma prevista en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

<sup>45</sup>Disposición adicional novena de la Ley.

<sup>46</sup>Disposición final séptima de la Ley.

<sup>47</sup>Se establecen los siguientes contenidos mínimos en el artículo 27 de la Ley: a) identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono; b) análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética; c) políticas industriales, agrarias y forestales, de investigación y desarrollo, de innovación, de promoción de actividad económica y de empleo y formación ocupacional para la transición justa; d) instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, como en las mesas de diálogo social; y e) el marco de elaboración de los convenios de Transición Justa.

<sup>48</sup>Establece el artículo 28.4 que a los efectos de lo previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la vigencia de los convenios de transición justa vendrá determinada en las cláusulas del propio convenio, no pudiendo superar en ningún caso los siete años de duración inicial. Los firmantes podrán acordar su prórroga, antes de la finalización del plazo de vigencia previsto, por un periodo de hasta siete años adicionales.

<sup>49</sup>Artículos 22 y 23 de la Ley.

<sup>50</sup>En el PNACC se deberá incluir los objetivos a desarrollar y las medidas a adoptar para evitar los riesgos asociados al cambio climático que pueda repercutir sobre la salud pública.

<sup>51</sup>Artículo 24 de la Ley.

*La información contenida en esta nota es de carácter general y no constituye asesoramiento jurídico, habiéndose emitido el día 23 de mayo de 2021.*

## Contacto



### **Ignacio Grangel**

Socio | Derecho Público y  
Sectores Regulados

T +34 91 187 19 05

E [ignacio.grangel@cms-asl.com](mailto:ignacio.grangel@cms-asl.com)





La presente publicación no constituye asesoramiento jurídico de sus autores. Para más información

[cms-asl@cms-asl.com](mailto:cms-asl@cms-asl.com) | [cms.law](http://cms.law)

## CMS Law-Now™

**Your free online legal information service.**

A subscription service for legal articles on a variety of topics delivered by email.

**cms-lawnow.com**

La información contenida en esta publicación es de carácter general y no constituye asesoramiento jurídico o profesional.

CMS Albiñana & Suárez de Lezo es miembro de la organización internacional de despachos independientes CMS. Cada una de sus firmas miembro son entidades separadas y legalmente distintas, y ninguna de ellas tiene autoridad para obligar a otra. CMS y cada una de las firmas miembro son responsables únicamente de sus propios actos u omisiones y no de los de los demás. La marca "CMS" y el término "firma" se utilizan para referirse a algunas o todas las firmas miembro o a sus oficinas.

### Oficinas CMS:

Aberdeen, Abu Dabi, Amberes, Ámsterdam, Argel, Barcelona, Beirut, Belgrado, Berlín, Bogotá, Bratislava, Bristol, Bruselas, Bucarest, Budapest, Casablanca, Ciudad de México, Colonia, Dubái, Düsseldorf, Edimburgo, Estambul, Estrasburgo, Frankfurt, Funchal, Ginebra, Glasgow, Hamburgo, Hong Kong, Johannesburgo, Kenia, Kiev, Leipzig, Lima, Lisboa, Liubliana, Londres, Luanda, Luxemburgo, Lyon, Madrid, Manchester, Mascate, Milán, Mónaco, Mombasa, Moscú, Múnich, Nairobi, París, Pekín, Podgorica, Poznan, Praga, Reading, Río de Janeiro, Roma, Santiago de Chile, Sarajevo, Sevilla, Shanghái, Sheffield, Singapur, Skopie, Sofía, Stuttgart, Tirana, Utrecht, Varsovia, Viena, Zagreb y Zúrich.

**cms.law**

CMS Albiñana & Suárez de Lezo

