

**MADRID**

Castellana, 216  
28046 Madrid  
Tel.: (34) 91 582 91 00

**BARCELONA**

Diagonal, 640 bis  
08017 Barcelona  
Tel.: (34) 93 415 74 00

**BILBAO**

Alameda Recalde, 36  
48009 Bilbao  
Tel.: (34) 94 415 70 15

**MÁLAGA**

Marqués de Larios, 3  
29015 Málaga  
Tel.: (34) 952 12 00 51

**VALENCIA**

Gran Vía Marqués  
del Turia, 49  
46005 Valencia  
Tel.: (34) 96 351 38 35

**VIGO**

Colón, 36  
36201 Vigo  
Tel.: (34) 986 44 33 80

**BRUSELAS**

Avenue Louise, 267  
1050 Bruselas  
Tel.: (322) 231 12 20

**LONDRES**

Five Kings House  
1 Queen Street Place  
EC 4R 1QS Londres  
Tel.: +44 (0) 20 7329 5407

**LISBOA**

Avenida da Liberdade, 131  
1250-140 Lisboa  
Tel.: (351) 213 408 600

## ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES (MODELO ENERGÉTICO, CAMBIO CLIMÁTICO Y DEDUCCIONES FISCALES)

**Blanca Lozano Cutanda**

*Catedrática de Derecho Administrativo en la Universidad del País Vasco  
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo*

La Ley de Economía Sostenible (LES), aprobada de forma definitiva por el Congreso de los Diputados el martes 15 de febrero y pendiente de su publicación en el BOE, dedica su Título III a la "Sostenibilidad Medioambiental" (denominación que es una tautología, pues toda actuación medioambiental se orienta, por definición, a la sostenibilidad o desarrollo sostenible). En este Título se engloban disposiciones diversas, relativas al modelo energético (Capítulo I); la reducción de emisiones (Capítulo II); y el transporte y movilidad sostenible (Capítulo III). Nos centraremos aquí en los dos primeros capítulos.

### 1. Modelo energético sostenible (arts. 77 a 86)

- Como principios de la política energética que justifican las medidas adoptadas, se enuncian la seguridad del suministro, la eficiencia económica y la "sostenibilidad medioambiental".
- Objetivos nacionales en materia de ahorro y eficiencia energética y energías renovables.

Se fija "el objetivo nacional mínimo de participación de las energías renovables en el consumo de energía final bruto del 20 por ciento en 2020". Interesa destacar que, al configurarse como "objetivo mínimo", se contemplan incrementos mayores y que, de hecho, la previsión

actual es que ese objetivo va a ser superado<sup>1</sup>.

En materia de eficiencia energética, se fija el objetivo de la reducción de la energía primaria en un 20% en 2020 con respecto al escenario tendencial en ausencia de políticas activas de ahorro y eficiencia energética. Si bien este es también un objetivo de la Unión Europea (adoptado en el Consejo Europeo de marzo de 2007), no se ha establecido aún con carácter vinculante para los Estados miembros. Para el sector público, el cumplimiento de este objetivo de eficiencia energética se adelanta al año 2016, para lo que deberán establecer programas específicos de ahorro y eficiencia energética (art. 85 LES).

- Se dispone que el Gobierno aprobará, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, un documento de planificación energética indicativa que establecerá un modelo de generación y distribución de energía acorde con los principios de la Ley. Esta planificación resulta importante para disponer de un horizonte temporal estable que facilite la toma de decisiones de inversión por la iniciativa privada y la adopción de decisiones de política energética.

Entre los objetivos que se establecen para esta planificación para el año 2020, interesa destacar que, según una en-

<sup>1</sup> De acuerdo con el Informe enviado por España a la Comisión Europea sobre las previsiones de cumplimiento de los objetivos marcados por la Directiva 2009/28/CE, relativa al uso de energía procedente de fuentes renovables, la aportación de las energías renovables al consumo final bruto de energía en España se estima para el año 2020 en un 22,7%, casi tres puntos superior al objetivo obligatorio fijado por la UE para sus estados miembros, mientras que la aportación de las renovables a la producción de energía eléctrica alcanzará el 42,3%, con lo que España también superará el objetivo fijado por la UE en este ámbito (40%).

Por ello, España manifiesta en este Informe su interés en aprovechar los excedentes de energía renovable mediante los mecanismos de flexibilidad previstos en la Directiva (en especial, las transferencias estadísticas y los proyectos conjuntos con terceros países), si bien señala que para la aplicación de estos mecanismos resulta indispensable un mayor desarrollo de las interconexiones eléctricas de España con el sistema eléctrico europeo.



mienda introducida en el Senado y aprobada por el Congreso, se ha suprimido la limitación de la vida útil de las centrales nucleares en 40 años que contenía el Proyecto, previéndose la posibilidad de que, superado su calendario de operación, se otorguen renovaciones teniendo en cuenta las decisiones del Consejo de Seguridad Nuclear sobre los requisitos de seguridad nuclear, la evolución de la demanda, el desarrollo de nuevas tecnologías, los costes de generación eléctrica y las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta rectificación podría permitir revisar la polémica decisión del gobierno de cerrar la Central de Garoña (Burgos) en 2013.

- La LES se refiere asimismo a la planificación energética vinculante tanto del sector eléctrico como del gasista pero sin exigir, en este caso, la elaboración de nuevos planes o la revisión de existentes. Procede recordar que el Consejo de Ministros aprobó, el 30 de mayo de 2008, la Planificación de los sectores de electricidad y gas 2008-2016, documento que contiene la planificación vinculante estatal sobre las redes de transporte vigente.
- Se crea la Comisión Sectorial de Energía, como órgano de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de energía, que, entre otras competencias, intervendrá en la elaboración de los planes nacionales y, en su caso, de las Comunidades Autónomas (que cuentan con algunos planes de energía, por ejemplo en materia de energías renovables).
- La LES hace hincapié en el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación en el ámbito de las energías renovables y el ahorro y la eficiencia energéticas, con especial atención al desarrollo de tecnologías que contribuyan a la reducción de emisiones, como las de secuestro y almacenamiento de carbono o carbón limpio, y de las que utilicen fuentes de energía renovable. Destaca en este apartado el compromiso

del Gobierno de aprobar programas y medidas para favorecer el desarrollo de redes de transporte y distribución inteligente o *smart grids*, que se está produciendo a gran velocidad en otros países desarrollados y que, además de mejorar la calidad del suministro, permite una incorporación masiva de energías renovables y de otra generación distribuida así como una gestión de la demanda más sofisticada que redundará en un aumento de la eficiencia energética.

- Los preceptos dedicados a la transparencia e información de los consumidores y a la simplificación de los procedimientos administrativos contienen una serie de "declaraciones de buenas intenciones" carentes de contenido jurídico vinculante o que se limitan a recordar obligaciones preexistentes, como la elaboración de un reglamento para la certificación energética de los edificios existentes (exigida por la Directiva 2002/91/CE, sobre eficiencia energética de los edificios). Cabe destacar el compromiso del MITyC de elaborar un catálogo de los procedimientos y trámites a seguir para la implantación de instalaciones de aprovechamiento de la energía renovable y cogeneración de alta eficiencia, a modo de guía para las administraciones competentes, muy necesaria, aunque sea con carácter puramente indicativo, dada la diversidad de trámites existentes. Se señala asimismo la necesidad de que en estos procedimientos se impongan "tasas y gravámenes uniformes".

## 2. Reducción de emisiones (arts. 88 a 92)

- A. Cambio climático. Las novedades que introduce la LES en esta materia no son especialmente relevantes, debido a que recientemente se han promulgado varias normas en la materia, en especial para adaptar nuestro ordenamiento al nuevo marco jurídico de la lucha contra el cambio climático de la Unión Europea previsto para el periodo 2013-2020<sup>2</sup>. Destaca, en este sentido, la Ley 13/2010, de 5 de julio, por la que se

<sup>2</sup> Establecido por la Decisión 406/2009/CE, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020, y por la Directiva 2009/29/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.



modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo.

- Medidas para incentivar la participación de los propietarios públicos y privados y el sector forestal en el aumento de la capacidad de captación de CO<sup>2</sup> de los sumideros españoles vinculados al uso forestal sostenible y a las prácticas agrícolas ecológicas. Se prevé el fomento de las acciones en este sentido y, en especial, de las que se enumeran (entre las que se menciona expresamente "el uso de la biomasa forestal en el marco de la generación de energía de fuentes renovables"), y se crea un sistema nacional para que las empresas y particulares puedan compensar sus emisiones de CO<sub>2</sub> a través de inversiones en incremento y mantenimiento de masas forestales, programas agrarios de reducción del CO<sub>2</sub> y otros programas que se establezcan por la Administración.

Estas actividades, conocidas como "Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación" (REDD) han sido reconocidas de forma muy reciente en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en las dos últimas Conferencias de las Partes de Copenhague y de Cancún), y no se contemplan en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (ni está prevista su toma en consideración para el cumplimiento de los compromisos nacionales a partir de 2013, si bien la Decisión 406/2009/CE prevé su introducción tras la aprobación por la Unión de un acuerdo internacional sobre cambio climático que así lo disponga). Por ello, la LES precisa que la compensación prevista no será válida a los efectos del cumplimiento de la obligación de entrega anual de derechos de gases de efecto invernadero en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión, pero "sí podrá tenerse en

cuenta a efectos de lo dispuesto en los artículos 70 y 103 de la Ley 30/2007, de 30 de diciembre, de Contratos del Sector Público", esto es, para la acreditación en los concursos del cumplimiento de determinados requisitos medioambientales que guarden relación con el objeto del contrato.

- Constitución de un Fondo para la compra de créditos de carbono. Se crea un Fondo de carácter público, adscrito a la Secretaría de Estado de Cambio Climático, para la adquisición de créditos de carbono con el objeto de generar actividad económica baja en carbono y contribuir al cumplimiento por España de sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Entre las disposiciones de la LES relativas a este Fondo (cuya composición y funcionamiento requieren un desarrollo reglamentario) pueden destacarse las siguientes:

- Tendrán carácter preferente las adquisiciones de créditos de carbono derivados de proyectos realizados en el marco de los Mecanismos de Flexibilidad del Protocolo de Kioto y, en especial, los proyectos de eficiencia energética, energías renovables y gestión de residuos, así como aquellos que presenten un elevado componente de transferencia de tecnología en el país en el que se lleven a cabo.
- Para la certificación de las reducciones de emisiones de los proyectos, se atenderá a las normas internacionales que las regulen, en función de su naturaleza.
- El Fondo podrá condicionar la adquisición de dichos créditos a la realización por parte de las empresas de inversiones en sectores no sujetos al comercio de derechos de emisión.
- Los créditos adquiridos por el Fondo serán activos del Estado que podrán enajenarse, en especial si resultan innecesarios para el cumplimiento de los objetivos



nacionales de reducción de emisiones.

- No estarán sujetas a la Ley de Contratos del Sector Público las operaciones de adquisición de créditos de carbono.
- El Fondo estará dotado con las aportaciones que anualmente se consignen en los Presupuestos Generales del Estado.

#### B. Mantenimiento de la deducción por inversiones medioambientales en instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente

Las deducciones por inversiones medioambientales previstas en el art. 39 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (TRLIS) tienen por finalidad incentivar fiscalmente aquellas inversiones cuyo objeto sea proteger el medio ambiente y se aplican a tres modalidades de inversión:

- Art. 39.1. Instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente. La deducción se aplica a las inversiones realizadas en bienes de activo material destinadas a la protección del medio ambiente, consistentes en instalaciones que eviten la contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales, contra la contaminación de aguas superficiales, subterráneas y marinas, o para la reducción superación o tratamiento industriales, siempre que se realicen para la mejora de la normativa vigente en dichos ámbitos de actuación.
- Art. 39.2. Vehículos industriales y comerciales de transporte por carretera. La deducción se aplica para la adquisición de nuevos vehículos industriales o comerciales de transporte por carretera, pero sólo para aquella parte de la inversión que reglamentariamente se determine que contribuye de manera efectiva a la reducción de la contaminación atmosférica.
- Art. 39.3. Inversiones para el aprovechamiento de energías renovables. La deducción se aplica a inversiones realizadas en bienes de activo material

nuevas destinadas al aprovechamiento de fuentes de energías renovables consistentes en instalaciones y equipos con alguna de las finalidades que enuncia el art. 39.3 TRLIS.

Estas deducciones por inversiones ambientales fueron introducidas por la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales para 1997 y daban derecho a una deducción en la cuota íntegra del 10 o del 12% según la modalidad de la inversión, pero la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, introdujo "por la puerta de atrás" (en la disposición adicional décima del TRLIS), una reducción porcentual y progresiva de su importe para los sucesivos periodos impositivos y previó la derogación del precepto para los periodos que se iniciasen a partir del 1 de enero de 2011.

Lo que hace la LES es "rescatar" de esta supresión de las deducciones por inversiones medioambientales a las previstas en el apartado 1 del art. 39, esto es, las aplicables a las inversiones en instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente, fijando su importe en una deducción en la cuota íntegra del 8% de las inversiones que estén incluidas en programas, convenios o acuerdos con la Administración competente en materia ambiental, quien deberá expedir la certificación de la convalidación de la inversión (así lo disponía ya el art. 39 del Reglamento del Impuesto de Sociedades).

Se suprimen, por tanto, tal y como estaba previsto, las deducciones por inversiones medioambientales en vehículos industriales y comerciales de transporte por carretera y para el aprovechamiento de energías renovables, pero se mantiene la deducción por inversiones en instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente en un porcentaje fijo del 8% que será aplicable a los periodos que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley. No es, desde luego, un gran "incremento" en los incentivos fiscales para la protección ambiental.