

Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética (I): transición energética, energías renovables y eficiencia energética

Ana I. Mendoza Losana

Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Este documento expone las medidas relativas al sector energético (transición energética), a las instalaciones de energías renovables y a la eficiencia energética contenidas en la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética.

El *Boletín Oficial del Estado* del viernes 21 de mayo publica la esperada Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, con la que se pretende dar cumplimiento a los convenios internacionales suscritos por España en la materia (principalmente, «Acuerdo de París» del 2015 adoptado por la 21.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015). Salvo disposiciones transitorias, la ley entró en vigor al día siguiente de su publicación. La primera impresión que causa su lectura es que, salvo algunas disposiciones concretas en materia de vehículos y combustibles (véase el documento II de esta serie), es una ley elaborada desde el «buenismo»; porrica en principios rectores heterogéneos, entre los que se encuentran el desarrollo sostenible, la descarbonización de la economía, la accesibilidad universal o la igualdad entre hombres y mujeres (art. 2); cargada de proclamaciones de objetivos y de buenas intenciones acompañadas de propuestas programáticas redactadas con un lenguaje tan grandilocuente como vacío de contenido. Tanto es así, que, en ocasiones, el lector puede pensar que la ley

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

Maquetación: Rosana Sancho Muñoz • Diseño: José Ángel Rodríguez León y Ángela Brea Fernández

está orientada a «arengar» al Gobierno, a todas las administraciones y a la sociedad en general para emprender el camino hacia un cambio del modelo económico (sostenible y descarbonizado) más que a implantar realmente ese nuevo modelo al que tantas veces alude.

Este documento, que inicia una serie de varios dedicados a analizar esta ley transversal y su impacto en los diversos sectores, expone algunos de los instrumentos de planificación a través de los cuales se pretende alcanzar los objetivos proclamados e intenta extrapolar de la abundante hojarasca de la ley aquellas medidas que realmente suponen un cambio del modelo económico, relativas al sector energético (transición energética), a las instalaciones de energías renovables y a la eficiencia energética.

1. Objetivos de la ley: transición energética

Para lograr la ansiada transición energética hacia un modelo económico sostenible y descarbonizado (cero emisiones de efecto invernadero) que, antes del 2050 y, en todo caso, en el plazo más breve posible, alcance la neutralidad climática y logre que el sistema eléctrico esté basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable, la ley establece los siguientes objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética para el año 2030 (art. 3):

- a) Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990.
- b) Consecución de una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %.
- c) Consecución de un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovable.
- d) Mejora de la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a la normativa comunitaria.

La ley autoriza al Consejo de Ministros a revisar «al alza» estos objetivos, que, en cualquier caso, se someterán a una primera revisión en el 2023.

2. Instrumentos de planificación

Con el objeto de analizar y sectorizar los objetivos fijados, la ley encomienda al Gobierno la aprobación de diversos instrumentos de planificación. Estos instrumentos son los siguientes:

— *Planes nacionales integrados de energía y clima*

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) es la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima. Refleja la contribución de España a la consecución de los objetivos establecidos en el seno de la Unión Europea en materia de energía y clima. En este sentido, la Resolución de 25 de marzo del 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático, publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo del 2021, por el que se adopta primer Plan Nacional Integrado de Energía y Clima que abarca el periodo 2021-2030.

El PNIEC 2021-2030 identifica objetivos y adopta medidas en las cinco dimensiones de la Unión de la Energía: la descarbonización, incluidas las energías renovables; la eficiencia energética; la seguridad energética; el mercado interior de la energía y la investigación, innovación y competitividad. Según el Gobierno, las medidas contempladas en el PNIEC permitirán alcanzar los objetivos fijados por la ley para 2030.

— *Estrategia de Descarbonización a 2050*

El Gobierno, a iniciativa del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, aprobará una «Estrategia de Descarbonización a 2050» que establezca una senda de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de incremento de las absorciones por los sumideros del conjunto de la economía española hasta el 2050. Será revisable cada cinco años e incluirá, al menos, un objetivo intermedio de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero indicativo en el 2040. Una vez aprobada esta estrategia, «se dará cuenta» de ella al Congreso de los Diputados y al Senado.

En particular, por lo que se refiere al sector eléctrico, se habilita al Gobierno a requerir al operador del mercado, al operador del sistema, al transportista y a los distribuidores del sistema eléctrico (art. 6 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico), para que elaboren y presenten una estrategia de descarbonización en su ámbito de actuación. Reglamentariamente se establecerán las condiciones y criterios mínimos que deberán incluir dichas estrategias (art. 34).

— *Estrategia España Digital 2025*

En el marco de la nueva Agenda Digital (España Digital 2015, presentada en la Moncloa el 23 de julio del 2020, pero no publicada en el *Boletín Oficial del Estado*), el Gobierno adoptará acciones de impulso a la digitalización de la economía que contribuyan a lograr los objetivos de descarbonización. El artículo 6 enumera diversas acciones, pero más que «acciones» en el sentido de medidas tendentes a la consecución de los objetivos marcados, se diría que se trata de nuevas estrategias dentro de la

estrategia. Entre otras, se prevé «*abordar estratégicamente los retos y oportunidades que genera la incorporación de la tecnología digital al sector energético, a la economía circular, a la gestión del capital natural, a las redes y ciudades inteligentes y, en general, a las actividades de lucha contra el cambio climático*»; «*informar y difundir las nuevas propuestas para la reducción de emisiones de efecto invernadero de la economía digital y los nuevos modelos de negocio*»; «*impulsar las competencias digitales de la fuerza laboral*» y «*promover que las compañías tengan en cuenta el impacto de sus servicios y de su proceso de digitalización y adopten un enfoque responsable de la innovación de los servicios digitales existentes para lograr una digitalización sostenible*».

3. Energías renovables

Como se ha expuesto, la ley fija pretende alcanzar en el 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 % y un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovable.

Con la mirada puesta en estos objetivos, se priorizan este tipo de instalaciones. Así, las concesiones sobre el dominio público hidráulico para la generación de energía eléctrica, que se otorguen a partir de la entrada en vigor de la ley, tendrán como prioridad el apoyo a la integración de las tecnologías renovables en el sistema eléctrico (art. 7). A tal fin, se promoverán, en particular, las centrales hidroeléctricas reversibles y, mediante reglamento, se establecerán las condiciones técnicas para llevar a cabo el bombeo, almacenamiento y turbinado para maximizar la integración de energías renovables.

Por otra parte, y a fin de avanzar en nuevos desarrollos tecnológicos en materia de energías renovables, la ley insta a promover el aprovechamiento para la generación eléctrica de los fluyentes de los sistemas de abastecimiento y saneamiento urbanos cuando sea técnica y económicamente viable.

La ley exige que el despliegue de las energías renovables se lleve a cabo «de manera compatible con la conservación del patrimonio natural y la adecuada ordenación territorial» y que persiga «revertir parte de la riqueza que genera en el territorio donde se realice el referido despliegue para activar su economía y combatir el declive demográfico» (art. 25). Obsérvese que esta norma no deja de ser de mera planificación: todos están potencialmente llamados a observarla (Gobierno, Administraciones locales, empresas), pero nadie es responsable de su cumplimiento; no se concreta el porcentaje de riqueza que ha de ser revertida; ni el instrumento de reversión (¿vía impuestos o inversión?) ni correlativamente, quién es el agente que debe revertir esa riqueza (¿las empresas o las Administraciones públicas?).

En esta senda de implantación de energías renovables, la nueva ley también contiene alguna previsión en relación con el cese de la producción de carbón nacional. Su artículo 29 condiciona el otorgamiento de autorizaciones de explotación, permisos, concesiones, pró-

rrogas o cesiones de los recursos de carbón de las unidades de producción inscritas en el Plan de Cierre del Reino de España para la Minería del Carbón no Competitiva en el marco de la Decisión 2010/787/UE, a la devolución de las ayudas concedidas al amparo de la citada decisión comunitaria, y correspondientes a todo el período cubierto por el plan de cierre. Deberá reintegrarse la cuantía exigible y los intereses devengados con carácter previo a cualquier posible autorización por parte de la autoridad competente. La exigencia de devolución se aplicará a todas las solicitudes de autorizaciones de explotación, permisos o concesiones reguladas por la legislación minera, así como a prórrogas o cesiones que se encuentren en tramitación en el momento de entrada en vigor de la Ley 7/2021.

Con el fin de fomentar la investigación e innovación en el ámbito de las energías renovables, el Gobierno regulará un marco específico para las instalaciones de ensayos, disponibles a nivel nacional que permitan llevar a la práctica proyectos tecnológicos de investigación e innovación que contribuyan al desarrollo de las energías renovables terrestres y marinas. El marco regulatorio de estas instalaciones de ensayos incluirá el procedimiento para su categorización como tales, los principios y requisitos que deben cumplir las normas que regulen dichas instalaciones, así como los procedimientos de autorización simplificados, las exenciones que, en su caso, serán de aplicación a los proyectos piloto que se desarrollen en ellas y las fuentes de financiación que, en ningún caso, afectarán a los recursos regulados de los sistemas eléctrico y gasista (disp. adic. 8ª).

4. Eficiencia energética

El tono marcadamente programático e intencional de la ley comentada se agudiza especialmente en este ámbito, en el que la ley se limita a encomendar al Gobierno o a las demás administraciones públicas la adopción de medidas de fomento de la eficiencia energética en la edificación. Los mandatos del artículo 8 podrían resumirse en los siguientes enunciados:

- 1.º) El Gobierno *promoverá la eficiencia energética en el ámbito de la edificación*, con particular atención a los edificios habitados por personas vulnerables, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. Ello pasa por facilitar la gestión de la demanda y el uso de las energías renovables en este ámbito.

En relación con ese impulso a las instalaciones de energías renovables, el Gobierno propondrá la modificación de la Ley de Propiedad Horizontal, en un plazo máximo de un año a contar desde la aprobación de la nueva ley (disp. final 10ª). Con ello se pretende facilitar y flexibilizar la implantación de instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en las comunidades en régimen de propiedad horizontal.

- 2.º) El Gobierno fomentará la *renovación y rehabilitación de los edificios (públicos y privados)* para alcanzar la eficiencia energética y la descarbonización en 2050. En este sentido, se

impone al Gobierno la obligación de elaborar, en un plazo inferior a seis meses desde la entrada en vigor de la ley, un Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación urbana con el objetivo de mejorar el parque edificado y así dar cumplimiento a los indicadores de eficiencia energética establecidos en el PNIEC. 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 en España (ERESEE) (Actualizada por el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana en junio de 2020).

- 3.º) Los *materiales de construcción* utilizados en la construcción y en la rehabilitación de edificios *deberán tener la menor huella de carbono posible* a fin de disminuir las emisiones totales en el conjunto de la actuación o del edificio. Se hace imprescindible la concreción de este principio a través de normas técnicas que regulen el uso de materiales de construcción y los cataloguen en función de su huella de carbono.
- 4.º) Las *Administraciones Públicas* «*podrán establecer incentivos* que favorezcan la consecución de los objetivos» señalados por la ley, con especial atención a la introducción de las energías renovables en la rehabilitación de viviendas, fomentando el autoconsumo, las instalaciones de pequeña potencia, la calefacción y la refrigeración cero emisiones. Realmente, la norma no aporta nada en este aspecto, pues se limita a reconocer a las Administraciones públicas (estatal, autonómica o local) una potestad que ya tenían previamente: la de incentivar, positiva o negativamente, la consecución de los objetivos marcados por las leyes, en el ámbito de sus competencias y en función de su disponibilidad presupuestaria.
- 5.º) Todas las medidas (programáticas) anteriores «serán coherentes con los objetivos establecidos en los sucesivos Planes Integrados de Energía y Clima». De nuevo la ley se limita a constatar una obviedad, pues parece connatural a este tipo de instrumentos de planificación que todas las medidas de concreción sean, al menos, «coherentes» con dichos planes.

5. Otras medidas relativas al sector energético

La Ley 7/2021 modifica las principales leyes que regulan el sector energético. Estas modificaciones afectan, entre otros, a los siguientes aspectos:

- *Separación entre actividades reguladas y no reguladas en el sector gasista y eléctrico:*

se prohíbe a las sociedades que realizan actividades reguladas otorgar préstamos, prestar garantías o avalar préstamos de otras sociedades del grupo o partes vinculadas que realicen actividades liberalizadas u otras actividades ajenas al sector de gas natural español o al sector eléctrico. Se excluyen los préstamos a sociedades del mismo grupo que tengan por objeto una gestión centralizada de la tesorería, sin que se dediquen a

actividades liberalizadas u otras actividades ajenas al sector de gas natural o eléctrico español (nuevo apartado 6 del artículo 62 de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos y nueva redacción al artículo 20.9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico).

— *Financiación de los costes del sector eléctrico:*

se modifica la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (disp. adic. 2ª) a fin de permitir que los Presupuestos Generales del Estado de cada año financien los costes del sistema eléctrico referidos a fomento de energías renovables, sufragando un importe equivalente a la suma de la estimación de la recaudación anual derivada de los tributos incluidos en la Ley 15/2012.

— *Toma de participaciones de grupos de sociedades designados como gestor de la red de transporte de electricidad y gas natural*

Se modifica la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (disp. adic. 9ª, apdo. 2), en relación con la comunicación sobre toma de participaciones de grupos de sociedades designados como gestor de la red de transporte de electricidad y gas natural. Esta toma de participación deberá ser comunicada a la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

— *Futura reforma de la Ley del Sector Eléctrico*

Además de las modificaciones indicadas, la nueva ley exige que en el plazo de doce meses desde su entrada en vigor, el Gobierno y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia presenten una propuesta de reforma del marco normativo en materia de energía que impulse los siguientes aspectos: a) La participación de las personas consumidoras en los mercados energéticos, incluida la respuesta de demanda mediante la agregación independiente; b) Las inversiones en la generación de energía renovable variable y flexible, así como la generación distribuida; c) El almacenamiento de energía; d) El aprovechamiento de las redes eléctricas, el uso de la flexibilidad para su gestión y los mercados locales de energía; e) El acceso de las personas consumidoras de energía a sus datos; f) La innovación en el ámbito energético.