



## UNA LEY PARA UNA NUEVA ERA (SOBRE LA LEY ESPAÑOLA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA)<sup>[1]</sup>

José Francisco Alenza García

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pública de Navarra  
blancasm@um.es

### Resumen:

Se ofrece un análisis y una valoración de la primera ley estatal española que aborda desde una perspectiva global, transversal e integradora la lucha contra el cambio climático y que impulsa la transición energética para la implantación de una economía descarbonizada. Se destaca que es una ley que pretende abrir una nueva época, dado que los retos y objetivos que asume son profundamente transformadores. El trabajo describe los contenidos de la ley, sus debilidades y sus principales aportaciones, destacando especialmente la imposición del enfoque climático en todo tipo de actividades del sector público y en parte del sector privado.

### Palabras clave:

Cambio climático; transición energética; neutralidad climática; descarbonización: principio de integración y coherencia climática

### 1. La imperiosa necesidad de una ley para una nueva era climática.

La Ley 7/2021, de 21 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE, en adelante) es la primera que en nuestro país se enfrenta al “mayor desafío de la humanidad”<sup>[2]</sup> desde una perspectiva global, transversal e integradora.

Ese trascendental desafío exige la implantación de una economía hipocarbónica que permita alcanzar, lo antes posible, la deseada neutralidad climática. Para ello son necesarias reformas radicales y la LCCTE no oculta su ferviente vocación transformadora cuando afirma en su preámbulo que los objetivos de la ley sólo se alcanzarán mediante “un cambio profundo en los patrones de crecimiento y desarrollo”.

En consonancia con esa finalidad metamórfica, la LCCTE establece las bases para un nuevo modelo energético en el que se abandona la energía de origen fósil y se fomenta la procedente de fuentes renovables, se impone el enfoque climático en las políticas públicas de incidencia o afección climática, se apuesta por una movilidad sostenible y libre de emisiones y sitúa al cambio climático en el centro de las preocupaciones políticas, económicas y sociales. La necesidad de esas modificaciones no es algo coyuntural, ni está ligada únicamente a las amenazas climáticas. Nos encontramos al inicio de una era de transición hacia profundas transformaciones de nuestra realidad social, energética y económica. Se pretende dejar atrás una sociedad insostenible, con unos modos de producción y consumo basados en el carbono y con una fisonomía lineal en la que el dispendio de recursos y la generación de residuos conducen a la humanidad a un cambio climático de efectos catastróficos y a una dilapidación de los recursos naturales que, con toda seguridad, impedirá a las generaciones futuras satisfacer adecuadamente sus necesidades. Todo ello se refleja en una regulación que, como diré en el siguiente apartado, ha abierto una nueva era en el Derecho ambiental.

La necesidad de esas modificaciones no es algo coyuntural, ni está ligada únicamente a las amenazas climáticas. Nos encontramos al inicio de una era de transición hacia profundas transformaciones de nuestra realidad social, energética y económica. Se pretende dejar atrás una sociedad insostenible, con unos modos de producción y consumo basados en el carbono y con una fisonomía lineal en la que el dispendio de recursos y la generación de residuos conducen a la humanidad a un cambio climático de efectos catastróficos y a una dilapidación de los recursos naturales que, con toda seguridad, impedirá a las generaciones futuras satisfacer adecuadamente sus necesidades. Todo ello se refleja en una regulación que, como diré en el siguiente apartado, ha abierto una nueva era en el Derecho ambiental.

El cambio climático comenzó a ser objeto del Derecho en las últimas décadas del siglo XX, fundamentalmente, a partir de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992. Desde entonces tanto la legislación, como la jurisprudencia han considerado al cambio climático como un hecho jurídico; es decir, como un hecho del que se derivan efectos jurídicos. La legislación contra el cambio climático venía caracterizándose por constituir un marco normativo disperso,

fragmentado y parcial. El enfoque global e integral del problema sólo se adoptaba en la serie constante de Estrategias, Planes y Hojas de Ruta, que se iban elaborando con muy buena voluntad, pero con escasa efectividad, dada su naturaleza programática y su austera (o poco ambiciosa e imaginativa) previsión de acciones concretas.

La dispersión normativa en materia climática y la superabundancia de textos programáticos demandaban una ley que abordara con medidas vinculantes y de manera integral el cambio climático, desde el cual se pudiera impulsar, de manera coherente y coordinada, una normativa sectorial de desarrollo armónica, sin solapamientos o contradicciones y sin lagunas normativas.

La LCCTE es la primera ley que en nuestro país se enfrenta al cambio climático desde una perspectiva global, transversal e integradora. Estaba llamada a ser la norma cabecera de la normativa reguladora contra el cambio climático que cumpliera las funciones de orientación del grupo normativo (mediante la tipificación de los criterios conforme a los cuales debe ser desarrollado e interpretado), de preservación (frente a las inevitables modificaciones coyunturales); y de economía normativa (porque mediante simples referencias a los conceptos y principios de la norma cabecera se evitan las reiteraciones normativas). Sin embargo, como luego se verá, sólo parcialmente podrá cumplir dicho papel. En cualquier caso, sí pone fin al protagonismo que habían tenido los textos programáticos al tratarse de una norma jurídica, en principio, con eficacia vinculante. Y es que la LCCTE se une a otra serie de normas legales –existentes ya en otros países europeos[3] y en algunas CCAA[4]– que confirman que la época de los planes, programas y estrategias y de su derecho blando ha concluido y que comienza una etapa de *hard law* climático[5]. Como dice la exposición de motivos de la LCCTE, con ella se convierte el compromiso político de la neutralidad climática “en una obligación jurídica que dé certidumbre a las empresas, los trabajadores, los inversores y los consumidores”. De esta manera, los objetivos y compromisos asumidos anteriormente en planes y estrategias de naturaleza programática, pasan a convertirse en concretas obligaciones de resultado, jurídicamente exigibles.

Sólo con esa finalidad profundamente transformadora y con la imposición de deberes jurídicamente exigibles se podrá alcanzar el deseado objetivo de la neutralidad climática y hacer frente a lo que se ha calificado como una “amenaza existencial” que “requiere cambios en todo el conjunto de las políticas y un esfuerzo colectivo en todos los sectores de la economía y la sociedad”[6].

## 2. Las características de la legislación climática en la nueva era del Derecho ambiental.

Como he señalado en otro lugar[7], estamos al comienzo de una tercera etapa en la evolución del Derecho ambiental. En la primera (1972-1985) se produjo el nacimiento del ordenamiento ambiental que aspiraba a controlar y a reducir las fuentes de contaminación más peligrosas. En la segunda fase (de 1986 a 2014) se alcanzó la madurez (se perfeccionaron las técnicas jurídicas de protección y se incorporaron nuevas técnicas para un control integrado y global de la contaminación) y se culminó el ámbito objetivo del Derecho ambiental, al completar los espacios de regulación que estaban carentes de regulación (ruido, aguas, etc.).

La tercera era del Derecho ambiental comenzó con la constatación de que todos los esfuerzos e instrumentos utilizados por el Derecho ambiental, no habían sido suficientes para acomodar las pautas económicas del sistema empresarial y los hábitos de la sociedad de consumo a lo que la racionalidad ambiental demandaba. Esa constatación se produce, además, en un contexto de creciente amenaza del cambio climático en el que desde diversas instancias –tanto públicas, como privadas– se declara la emergencia y la urgencia de la acción climática. Una acción climática que debe ser enérgica y decidida para impulsar profundas transformaciones en la economía y en la sociedad, que logren mitigar el calentamiento global y permitan adaptarse a los inexorables e inevitables cambios que ya se están produciendo en el clima.

El inicio de la nueva era legislativa puede datarse en el año 2015 cuando se consagraron oficialmente los nuevos paradigmas ambientales –la neutralidad climática y la economía circular[8]– que han impulsado una normatividad ambiental más profunda y agravada, más transversal e integradora y, sobre todo, con una explícita vocación transformadora. En 2019 el Pacto Verde Europeo[9] ratificó que la estabilidad climática y la transición a una economía circular eran los objetivos capitales de la política ambiental y señaló que la senda para convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro era la realización de ocho “políticas profundamente transformadoras”[10].

La LCCTE se encuadra en ese nuevo contexto político internacional y europeo para, entre otras razones que señala su preámbulo, impulsar las “transformaciones tecnológicas y cambios en la industria” que demanda la lucha contra el cambio climático, y para establecer el marco que facilite “la equidad en la transición a una economía descarbonizada”.

La legislación climática de la nueva era del Derecho ambiental –en la que se enmarca, con matices, la LCCTE– puede caracterizarse, con carácter general, con los siguientes rasgos generales:

1ª. *Finalidad ambiciosa alineada con los objetivos y estrategias internacionales sobre cambio climático.* La estabilidad climática –como fin último– y la descarbonización de la economía –como fin mediato– son los objetivos que informan y animan el espíritu de la legislación climática. La consecución de dichas finalidades implica una transformación profunda del sistema energético, así como la implicación de sectores muy diversos (transportes, edificación, sistema fiscal y financiero).

2ª. *Incorporación de objetivos cuantitativos e integración climática.* Los textos legales acogen los objetivos cuantitativos – de reducción de emisiones de GEI, de energías renovables y de eficiencia energética– asumidos en los compromisos internacionales. Esta incorporación implica su carácter vinculante, puesto que concretan los genéricos deberes de mitigación del cambio climático o de fomento de las energías renovables en precisas y determinadas obligaciones de resultado, jurídicamente exigibles. Asimismo, se generaliza la integración climática en las políticas sectoriales y, en general, en todo tipo de decisiones con repercusiones o afecciones climáticas.

3ª. *Impacto legislativo polivalente por la transversalidad de los instrumentos jurídicos empleados, la multisectorialidad de sus previsiones y el establecimiento de prohibiciones de “fin de ciclo”.* El ambicioso objetivo transformador de la legislación climática explica que se utilicen instrumentos jurídicos de carácter transversal (contratos públicos, presupuestos, fiscalidad) y que afecten a sectores de la actividad pública y privada muy diversos (producción y transporte de energía, transporte y movilidad, vivienda, aguas, costas, biodiversidad, uso del suelo, política forestal y desarrollo rural, sistema financiero, crédito y asegurador). Además, el énfasis de la vocación transformadora tiene su más visible manifestación en el establecimiento de prohibiciones de determinadas actividades contrarias a la estabilidad climática y que, con diversos plazos, se prevé su completa desaparición porque no tienen cabida en la nueva economía descarbonizada<sup>[11]</sup>.

4ª. *Asimétrica densidad normativa y predominio de los contenidos programáticos.* Las leyes climáticas suelen dejar fuera de su regulación algunos aspectos esenciales de la lucha contra el cambio climático (como, por ejemplo, el mercado de derechos de emisión de GEI). Algunas –caso del Reglamento (UE) de neutralidad climática o de la ley alemana de cambio climático– restringen su contenido al establecimiento de objetivos vinculantes y a imponer la integración y enfoque climáticos. En España, las leyes climáticas –tanto las autonómicas, como la LCCTE– han optado por incorporar disposiciones relativas a determinadas políticas y acciones, pero remitiéndose a futuros desarrollos normativos o ejecutivos para su efectividad. En estas leyes, además de los planes o estrategias generales sobre cambio climático, se establecen principios u objetivos para otras políticas, se otorgan habilitaciones al Gobierno para la regulación de determinadas acciones de fomento, se incorporan objetivos climáticos a la fiscalidad ambiental, a la actividad presupuestaria y a la contratación pública. Por ello, los destinatarios principales de estas leyes acaban siendo las Administraciones públicas y son muy escasas las obligaciones dirigidas directamente a los ciudadanos y a las empresas privadas. De ahí que el régimen sancionador de estas leyes sea muy reducido o, incluso, que sea inexistente.

En definitiva, en estas leyes se constata una asimétrica distribución de disposiciones al apreciarse en unas (las menos) un carácter directamente vinculante y en otras (la mayoría) un notable carácter programático. La legislación climática en España, aunque ha incorporado algunas determinaciones concretas vinculantes (objetivos cuantitativos, prohibiciones, etc.) y exigibles judicialmente, no ha logrado despojarse de un elevado contenido programático.

### 3. La transversalidad de la LCCTE y sus heterogéneos contenidos.

La LCCTE se presenta como la respuesta a los compromisos climáticos internacionales asumidos por España. Su primera finalidad es, según ella misma reconoce, “asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París” (art. 1). Además, ese mismo artículo primero, añade como objetivos de la ley “facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de nuestros recursos; promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente”.

Aunque sea con cierto retraso (la ley llega seis años más tarde del Acuerdo de París y casi un año y medio años después de la declaración de la emergencia climática por el Gobierno), era necesario consagrar el objetivo de la neutralidad climática para 2050 en una norma legal con carácter vinculante.

Sin minusvalorar el acicate que ha supuesto el Acuerdo de París y la integración de la política energética y climática de la Unión Europea para que el legislador español estableciera como objetivo vinculante la descarbonización, llama poderosamente la atención que ni en el preámbulo de la LCCTE, ni en su primer artículo se mencione el artículo 45 de la Constitución como fundamento de la ley. Deslumbrado por los compromisos internacionales, el legislador olvida que, al margen del Derecho internacional, existen deberes constitucionales que obligan a desarrollar una acción climática decidida y ambiciosa que incluye, obviamente, la legislativa. Es difícil de entender el olvido del legislador, puesto que es evidente que el deber de actuar contra el cambio climático mediante la lucha o mitigación del mismo y a través de la necesaria adaptación a la nueva situación climática encuentra acomodo constitucional en el más amplio y genérico deber de cuidado ambiental del artículo 45 de la Constitución<sup>[12]</sup>.

Los contenidos de la ley son muy heterogéneos. El texto legislativo está compuesto de 40 artículos (además de 9 disposiciones adicionales, 3 transitorias y 15 finales) que se estructuran en diez títulos de diversa extensión. Al título preliminar y título primero que contienen las disposiciones generales, los objetivos y la planificación de la transición energética, le siguen los títulos relativos a las energías renovables y eficiencia energética (t. II), la transición energética y los combustibles (t. III) y la movilidad sin emisiones y el transporte (t. IV). El título V es el más extenso de la ley y se ocupa de las medidas de adaptación a los efectos del cambio climático. A continuación, se regulan los mecanismos de transición justa (t. VI) y los recursos para la lucha contra el cambio climático y la transición energética (t. VII). Los dos últimos títulos regulan

instrumentos de carácter horizontal como son la educación, investigación e innovación en la lucha contra el cambio climático (t. VIII) y la gobernanza y participación pública (t. IX).

Si entre todas las disposiciones de la LCCTE hubiera que destacar las diez medidas más relevantes estas serían, a mi juicio, las siguientes:

- el establecimiento de objetivos mínimos nacionales (para el 2030 y el 2050) de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de energías renovables y de eficiencia energética;
- la prohibición de la exploración y explotación de hidrocarburos (incluido el fracking) y de minerales radioactivos;
- la excepcionalidad de las ayudas a productos energéticos de origen fósil;
- el impulso a la movilidad sin emisiones y la prohibición de vehículos sin emisiones a partir de 2040;
- la obligatoriedad de las zonas de bajas emisiones en los municipios de más de 50000 habitantes (y en los de más de 20000 habitantes que superen los valores límite de los contaminantes atmosféricos);
- la obligación de instalación de puntos de recarga eléctrica en las estaciones de servicio;
- la consideración del cambio climático en todos los planes con incidencia climática;
- los convenios de transición justa;
- la inclusión de las consideraciones climáticas en la contratación pública, en los Presupuestos Generales del Estado y en el sistema financiero y energético; y
- el reforzamiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de cambio climático.

La heterogeneidad de los contenidos explica dos características llamativas de la LCCTE: su transversalidad y la pluralidad de técnicas jurídicas empleadas. Por lo que se refiere a la transversalidad son muchas las disposiciones de la ley – especialmente las relativas a la adaptación al cambio climático– que se proyectan sobre todas las políticas públicas que tienen algún tipo de incidencia climática. Incluso llegan a incorporar principios u objetivos para el establecimiento de esas políticas con incidencia climática (energías renovables y eficiencia energética, movilidad y transporte, educación e investigación) y se exige la toma de consideración del cambio climático en la planificación y gestión de determinados recursos naturales (aguas, costas, urbanismo, salud pública y alimentación, biodiversidad, desarrollo rural y política agraria y forestal).

Por otro lado, la LCCTE utiliza una gran diversidad de instrumentos jurídicos para impulsar las reformas. Se utilizan instrumentos tradicionales en la lucha contra el cambio climático (como las prohibiciones y limitaciones de determinadas actividades o sustancias, las medidas de fomento, o los clásicos instrumentos de planificación y programación), pero, además, se potencia la utilización de otros instrumentos jurídico-ambientales, hasta ahora infrutilizados, como la fiscalidad, la contratación pública y la actividad presupuestaria.

Más allá de estas características generales y de sus concretas disposiciones, en mi opinión, la aportación más relevante y significativa de la LCCTE es la imposición del enfoque climático en todo tipo de actuaciones y decisiones públicas –y de algunas privadas– con incidencia climática.

#### **4. La imposición del enfoque climático: el principio de integración y coherencia climáticas.**

El cambio climático no es un sector más de la acción política. La complejidad de las amenazas climáticas exige su toma en consideración en todos los sectores y políticas que afecten o que puedan resultar afectados por los efectos del cambio climático. El Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (“Legislación europea sobre el clima”) impone ese enfoque climático y establece los mecanismos de revisión de la coherencia de las medidas de la UE con los objetivos de neutralidad climática y con los avances en la adaptación (art. 6.2); la evaluación de la coherencia de las propuestas legislativas con los citados objetivos (art. 6.4); así como la evaluación y seguimiento de la coherencia de las medidas nacionales (art. 7).

La LCCTE también incorpora la obligación de que todas las actuaciones públicas y algunas del sector privado estén supeditadas y sean coherentes con los compromisos climáticos, hasta el punto de que, a mi juicio, puede hablarse de un principio de integración y coherencia climáticas.

Es cierto que en la desmesurada lista de principios rectores que incorpora la LCCTE en su artículo segundo<sup>[13]</sup>, no se encuentra expresamente citado. Sin embargo, me parece indiscutible la existencia de ese principio inspirador, ya que si algo ha venido a imponer la nueva legislación climática es la perspectiva climática, es decir, la necesidad de integrar los requerimientos climáticos en el diseño y en la ejecución de todas las políticas<sup>[14]</sup>. Incluso cabe afirmar que el principio de integración y coherencia climáticas es el más trascendente de todos, ya que la eficacia de los restantes principios y

disposiciones legales, depende de la efectividad de este principio de integración y coherencia climáticas.

La LCCTE se refiere a este principio de manera implícita cuando afirma en su preámbulo que “la ley pone en el centro de la acción política la lucha contra el cambio climático y la transición energética, como vector clave de la economía y de la sociedad para construir el futuro y generar nuevas oportunidades socioeconómicas”. Que la lucha contra el cambio climático sea “el centro de la acción política” es esencial para que se puedan cumplir los objetivos climáticos y se pueda realizar la transición energética. La acción climática no puede ser solo un sector más de la acción política. La complejidad de las amenazas climáticas exige su toma en consideración en todos los sectores y políticas que afecten o que puedan resultar afectados por los efectos del cambio climático.

Especialmente significativo es que la integración y la coherencia climáticas no se imponen sólo a las políticas públicas, sino que dicho principio se extiende también a buena parte de sectores económicos privados. De este modo, tanto el sector público, como una parte importante del sector privado, quedan obligados a incorporar a sus acciones la perspectiva climática y, sobre todo, a que sus actuaciones sean coherentes con los objetivos climáticos establecidos en la ley.

En efecto, este principio no sólo exige la adopción de un enfoque climático en las decisiones y actividades implicadas, sino que además deben ser coherentes y estar supeditadas a los objetivos y compromisos de mitigación y de adaptación al cambio climático. Así se desprende –aun sin una consagración explícita del principio– del espíritu de la ley[15] y, sobre todo, de los mecanismos jurídicos que la LCCTE establece para garantizar la integración y la coherencia climáticas.

Por lo que se refiere a las actividades públicas, la LCCTE establece medidas de tipo sustantivo e instrumentos formales para garantizar su coherencia climática. A este respecto, la ley identifica las principales políticas públicas que necesariamente deben integrar medidas climáticas en su diseño y ejecución (energía, combustibles, transporte y movilidad[16]) y también las políticas que muy especialmente deben incorporar medidas de adaptación al cambio climático (la hidráulica, la del litoral, la territorial y urbanística, la alimentaria, la de salud pública, la de biodiversidad, las políticas vinculadas al desarrollo rural –políticas agraria y forestal–)[17]. La LCCTE establece para estas políticas los criterios y los factores elementales que deben utilizarse para lograr la adaptación de dichas políticas al cambio climático.

Por otro lado, la LCCTE establece mecanismos formales de garantía de la perspectiva climática y de la coherencia de las políticas públicas con los objetivos climáticos. Esos mecanismos consisten, fundamentalmente, en los instrumentos de planificación climática (PNIEC, Estrategia de Descarbonización y PNACC) y en la obligatoria elaboración de distintos tipos de informes climáticos[18]. En concreto, cabe distinguir tres clases de informes:

— Los informes sobre riesgos climáticos y de adaptación que, con una periodicidad mínima quinquenal, debe elaborar el Ministerio para la Transición Ecológica para cumplir con los deberes de información impuestos por la normativa internacional y comunitaria[19].

—El informe “de impacto por razón de cambio climático, que deberá ser valorado en términos de mitigación y adaptación al mismo” para la elaboración de disposiciones de carácter general del Gobierno[20]. En mi opinión, hubiera sido conveniente que se hubiera impuesto, con carácter básico, el carácter preceptivo de ese informe a todo tipo de normas, incluidas las autonómicas y las locales. En cualquier caso, aun sin ese carácter básico, la legislación autonómica está estableciendo ese tipo de informes de impacto climático para la elaboración de normas y planes.

— En tercer lugar, es previsible –aunque la LCCTE no lo diga expresamente– que la forma a través de la cual se incorporen los factores y criterios de adaptación en la planificación y gestión de las distintas políticas públicas y en la ordenación de los usos del suelo, sea a través de informes de impacto climático[21].

Por lo que se refiere a la integración climática en el sector privado, la LCCTE establece dos exigencias de distinta naturaleza y alcance.

En primer lugar, se imponen a determinadas empresas –que deberá concretar el Gobierno en el plazo de un año– dos tipos de obligaciones: por un lado, la obligación de calcular y publicar la huella de carbono[22]; y, por otro lado, la obligación de elaborar un plan de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, con un objetivo cuantificado de reducción en un horizonte temporal de cinco años, junto con medidas para su consecución (disp. final 12ª).

En segundo lugar, se prevén una serie de medidas en el sector financiero, bursátil y asegurador. Por un lado, las sociedades que cotizan en bolsa, las entidades de crédito y las entidades aseguradoras deben realizar un “informe anual de evaluación del impacto financiero sobre la sociedad de los riesgos asociados al cambio climático” (art. 32). Por su parte, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones deben realizar, cada dos años, de manera conjunta, un informe sobre el grado de alineamiento con las metas climáticas del Acuerdo de París cada dos años, para evaluar el riesgo de cambio climático en el sistema financiero y energético (art. 33).

De esta manera, una parte relevante del sector económico privado se ve obligado a incorporar el enfoque y la coherencia climáticos en sus estrategias empresariales.

Solo por la exigencia de esta perspectiva climática, la aprobación de la LCCTE debe ser bienvenida. Ahora bien, ¿es la mejor ley climática que podía esperarse?



## 5. Una ley de amplios horizontes, pero de corto recorrido: características de la LCCTE.

La LCCTE ha sido recibida de manera muy diversa: desde el más exaltado triunfalismo de los grupos afines al Gobierno, hasta el más acérrimo pesimismo de las organizaciones ecologistas, pasando por distintos grados de decepción y escepticismo sobre la efectividad de sus disposiciones.

Se podía haber optado por una ley de reducida extensión que, de acuerdo con el ejemplo del Reglamento (UE) 2021/1119 de neutralidad climática[23], se limitara a la fijación de objetivos y a la imposición del enfoque climático. Alejándose de ese modelo, el legislador español ha optado por una ley de amplio y heterogéneo contenido, que se proyecta sobre los principales sectores implicados en la lucha climática. El problema es que esa extensa proyección se ha hecho de manera superficial y sin el vigor suficiente para establecer medidas directamente transformadoras, limitándose a establecer previsiones y criterios generales que deberán ser desarrollados más adelante. Por eso, la LCCTE se muestra en muchos aspectos como una ley apocada y tímida, que se limita a señalar el camino, sin tomar determinaciones por sí misma. Nos enseña el amplio horizonte, pero no se atreve a imponer por sí misma avances decididos y aplaza las determinaciones de carácter vinculante.

Señalaré a continuación cinco características de la LCCTE que revelan una excesiva parquedad en el alcance y el carácter de las disposiciones legales y que explican la decepción generalizada que ha causado la ley.

1ª. *Regulación parcial del objeto de la ley.* La LCCTE está concebida desde su mismo título con un ambicioso propósito y, sin embargo, su verdadero objeto de regulación tiene un alcance restringido y parcial. Deja fuera de su regulación importantes factores de la lucha contra el cambio climático (como el comercio de derechos de emisión o el almacenamiento geológico del dióxido de carbono). Y peca de excesivamente ambiciosa al autotitularse como ley “de transición energética” cuando la regulación que ésta demanda es extraordinariamente extensa[24]. Por ello, aunque estaba llamada a ser la norma cabecera de la normativa climática no va a poder cumplir en su totalidad las funciones que son propias de ella –orientadora, preservadora y economizadora– porque deja fuera de su regulación a cuestiones esenciales en la lucha contra el cambio climático (como el mercado de derechos de emisión) y de la transición energética (como el fomento de las energías renovables). Cuesta entender que una ley que se autotitula de “transición energética”, dedique solo dos artículos a las energías renovables y a la eficiencia energética, que incluya escasísimas disposiciones sobre la movilidad sostenible y que ni siquiera mencione cuestiones esenciales de la transición como el autoconsumo energético o la generación distribuida de electricidad.

En definitiva, la parcial regulación de la LCCTE impide que se erija en la norma cabecera única del grupo normativo del cambio climático y que tenga que ser complementada por las leyes reguladoras de otros ámbitos de lucha climática.

2ª. *Asimétrica densidad normativa: carácter programático de gran parte de las disposiciones legales.* Uno de los rasgos más patentes de la LCCTE es su desigual densidad normativa. Conviven disposiciones muy concretas, con otras previsiones de índole meramente programática. La mayor parte del contenido dispositivo de la ley tiene un carácter más programático y propositivo que vinculante. Por ello, la LCCTE no puede ser considerada como portadora de un auténtico *hard law* climático, ya que, en muchos aspectos, se contenta con establecer criterios generales y direcciones deseables, pendientes de una futurible concreción a través de normas y planes de diversa índole.

3ª. *Ley de habilitación, más que de directa aplicación a los ciudadanos.* La gran mayoría de los preceptos de la ley se dirigen a la acción del Gobierno y de las Administraciones públicas. Es el caso de las disposiciones sobre planes y estrategias (arts. 3 a 6, 17 a 25, 27, disp. adic. 9ª), sobre medidas de fomento (arts. 8, 11, 12, 14.1, 16, 26, disp. adic. 8ª) sobre futuros desarrollos reglamentarios y reformas legales (arts. 7.2, 13.2, 15.9, 16.1, 30.1, 31.1, 35, 36, 39.1 y 40, disp. adic. 4ª, 6ª y 7ª), o sobre obligaciones de información y de vigilancia (art. 15 y 40). Es más una ley habilitadora de futuras acciones gubernamentales que una ley de aplicación directa a la ciudadanía. La consecución de los objetivos de la ley no depende de la mera ejecución de la ley, sino que estará condicionada al desarrollo que se haga de sus genéricas previsiones.

Dicho de otra manera, los destinatarios inmediatos de la ley son las Administraciones públicas y no los ciudadanos. Son muy escasas las disposiciones legales dirigidas directamente a los ciudadanos y a las empresas. Les afectarán, lógicamente, algunas de las limitaciones y prohibiciones previstas en la ley. Pero de directa aplicación por ellos sólo cabe señalar a las obligaciones de los titulares de las instalaciones de suministros de combustibles y carburantes sobre instalación de puntos de recarga eléctrica (art. 15). Que el legislador no ha pensado en los ciudadanos y en las empresas como destinatarios de la ley explica que carezca de régimen sancionador. Esa ausencia de régimen sancionador es una prueba más del carácter blando y programático de la ley.

4ª. *Olvido ciudadano en el seguimiento y control de la ley.* La LCCTE ratifica y refuerza los derechos de acceso a la información y participación ciudadana en materia climática, creando las Asambleas Ciudadanas del Cambio Climático. Falta, no obstante, implicar de manera efectiva a los ciudadanos en el seguimiento y control del cumplimiento de la legislación climática. El reconocimiento de una acción climática ciudadana hubiera sido una auténtica demostración de la confianza en la democracia ambiental y en la justicia climática y habría dado un cauce directo para la tutela del derecho constitucional de disfrutar de un ambiente adecuado, del que ya puede considerarse que forma parte el derecho a la

estabilidad climática[25].

## 6. Un pequeño paso para la legislación climática y un gran paso para la climaticidad.

Parafraseando la célebre frase de Neil Armstrong cuando el hombre llegó a la luna, podríamos decir que la LCCTE constituye un pequeño paso para la legislación climática, pero es un gran paso para la “climaticidad”.

Es un pequeño paso porque queda mucho por hacer. Como se ha visto, son escasas –aunque importantes– las disposiciones de aplicación directa de la ley. Sus objetivos más inmediatos (los previstos para 2030) son excesivamente cautos. La propia Ley prevé su revisión en 2023 y, seguramente, tendrán que ser revisados al alza para ajustarse a los objetivos establecidos en el Reglamento (UE) de neutralidad climática[26].

Podría decirse que la LCCTE es una ley de mínimos, a partir de la cual se crecerá en ambición climática y en el desarrollo de los instrumentos jurídicos necesarios para conseguir el objetivo de la plena neutralidad climática en 2050. Como señaló la Ministra de Transición Ecológica, Teresa Ribera, en la presentación de la ley, “no hay posibilidad de retorno, podemos ir a más, pero nunca a menos”. Eso es lo que exige el principio de no regresión o, más bien, el de progresión, que es el que debe regir en la legislación climática[27].

La LCCTE no constituye un gran salto por sí misma. Es más bien una ley “trampolín” que sienta las bases para el profundo y duradero cambio jurídico, energético, tecnológico, económico y social que se necesita. Para ello será necesario que se desarrollen todas sus previsiones normativas y planificadoras; que se instituyan todos los organismos que prevé; que se ejecuten y apliquen todas sus previsiones de integración climática; y que se aprovechen al máximo todos los instrumentos jurídicos (contratación pública, fiscalidad, presupuestos) a los que alude en su articulado.

Es cierto que podría haberse elaborado una ley más ambiciosa en sus objetivos y sus contenidos, con unas determinaciones más directas, profundas y agravadas. No obstante, es indudable que la recepción en un texto legislativo del objetivo de la neutralidad climática y la imposición del necesario enfoque filoclimático en todas las políticas y normas con incidencia sobre el clima, ha abierto una nueva era del Derecho ambiental y contra el cambio climático, sentando las bases para impulsar y generalizar un desarrollo sostenible hipocarbónico.

## NOTAS

[1] Este artículo tiene su origen en unas breves consideraciones críticas sobre la Ley de Cambio Climático y Transición Energética que me solicitó José Manuel Marraco para el *Blog de Derecho Ambiental* que dirige en la [web del Consejo General de la Abogacía Española](#). Esas breves consideraciones fueron ampliadas posteriormente para la conferencia que impartí el 3 de junio en el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, también por invitación de José Manuel Marraco, a quien agradezco la confianza y el impulso que me dio para que estudiara la LCCTE desde el mismo momento de su aprobación.

Este artículo actualiza y amplía las ideas de dicha conferencia y se realiza en el marco del Proyecto de Investigación titulado “Derecho de la biodiversidad y cambio climático: trama verde, suelos y medio marino”, (Ref: PID2020-115505RB-C22, Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, Ministerio de Ciencia e Innovación).

[2] Así lo calificó el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 2007.

[3] Como la Ley alemana de cambio climático de 12 de diciembre de 2019 o la Ley francesa de 22 de agosto de 2021 de lucha contra el cambio climático y fortalecimiento de la resiliencia frente a sus efectos.

[4] Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de Cataluña; Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético de Andalucía; y la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares.

[5] La doctrina venía reclamando desde hace tiempo un Derecho agravado y de excepción para enfrentarse al cambio climático (vid. FORTES MARTÍN, A., “Hacia un Derecho ambiental agravado y de excepción para hacer frente a la vulnerabilidad climática”, en el vol. col. *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, (dirs.: Soro Mateo, Jordano Fraga y Alenza García), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 155-170).

[6] Así califica al cambio climático y se expresa la finalidad de la nueva regulación en el preámbulo del Reglamento (UE) 2021/1119 de neutralidad climática.

[7] ALENZA GARCÍA, J. F., “Principios clásicos para la nueva era del Derecho ambiental”, en el vol. col. *Viejos y nuevos principios del Derecho ambiental*, (dirs. Soro Mateo y Jordano Fraga), Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 11-39.

[8] El de la neutralidad climática se produjo con la aprobación del Acuerdo de París y el de la economía circular con la Comunicación de la Comisión de 2 de diciembre de 2015, titulada “Cerrar el círculo: un Plan de Acción de la UE para la economía circular”. Sobre este nuevo

paradigma y las dificultades para su implantación véase la obra colectiva *Redondear la economía circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*, (dirs.: NOGUEIRA A., y VENECIA, X.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.

[9] Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2019 [COM(2019) 640 final].

[10] Esas políticas se fijan las siguientes finalidades: el incremento de la ambición climática (con el objetivo de la neutralidad climática); el suministro de energía limpia, asequible y segura; la movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular; el uso eficiente de la energía y de los recursos en la construcción y renovación de edificios; la transición a una movilidad sostenible e inteligente; un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medioambiente; la preservación y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad; y una contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas.

[11] Ejemplos de estas prohibiciones “fin de ciclo” en la LCCTE son las siguientes: prohibición de otorgamiento de nuevas autorizaciones y concesiones para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, y para la fracturación hidráulica (art. 9.1); así como para minerales radiactivos (art. 10); restricción progresiva de nuevos beneficios fiscales a productos energéticos de origen fósil (art. 11) y prohibición a partir de 2040 de la matriculación y venta de turismos con emisiones directas de dióxido de carbono (art. 14.2)..

[12] A ello me he referido con mayor detalle en “ALENZA GARCÍA, J. F., “Los deberes públicos de mitigación y de adaptación al cambio climático como parte del deber de cuidado ambiental”, en el vol. col. *La regulación energética y su impacto social y ambiental* (Coord: Castro-Gil Amigo), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 27-72.

[13] Un análisis de esos principios puede verse en a ALENZA GARCÍA, J. F., “Objetivos y principios rectores de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, en el vol. col. *Estudios sobre cambio climático y transición energética*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

[14] Así lo expresa el principio de integración ambiental en el artículo 11 del TFUE.

[15] A la coherencia climática se refiere el preámbulo de la LCCTE en los siguientes términos: “Es el marco institucional para facilitar de manera predecible la progresiva adecuación de la realidad del país a las exigencias que regulan la acción climática y garantizar la coordinación de las políticas sectoriales, asegurando coherencia entre ellas y sinergias para alcanzar el objetivo de la neutralidad climática”.

[16] Esas medidas se contienen en los Títulos II, III y IV de la LCCTE.

[17] Título V de la LCCTE.

[18] La coherencia climática es también un factor esencial en la Estrategia de financiación climática internacional de acuerdo con los criterios establecidos en la disposición adicional 3ª de la LCCTE.

[19] Dichos informes versan “sobre la evolución de los impactos y riesgos derivados del cambio climático y sobre las políticas y medidas destinadas a aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático en España” (art. 18).

[20] La disposición final 5ª LCCTE modifica la Ley 50/1997 del Gobierno para imponer este informe.

[21] A este respecto véase cómo la disposición final 4ª LCCTE modifica el TRLSRU para introducir los riesgos del cambio climático entre los criterios de utilización del suelo.

[22] Hasta ahora la huella de carbono era un indicador que se utilizaba en la normativa europea con carácter voluntario. Sobre esta cuestión véase NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La huella ecológica. El establecimiento de indicadores ambientales y su significación para el Derecho”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1, 2019, pp. 1-25.

[23] Este Reglamento tiene tan solo 14 artículos.

[24] La transición energética comenzó con la integración de la política energética y de la política climática se produjo a partir del llamado “paquete energético verde” de 2007 (vid. ALENZA GARCÍA, J. F., (2014), “Energías renovables y cambio climático: hacia un marco jurídico común”, en el vol. col. *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 625-683). Actualmente, la normativa europea de la transición energética está compuesta fundamentalmente por la amplia y profunda renovación derivada del llamado *Package Clean Energy*, que supuso la aprobación –desde finales de 2018– de ocho nuevos textos normativos relativos a cinco ámbitos principales: la gobernanza, la nueva configuración del mercado de la electricidad, el régimen del regulador, la eficiencia energética y el fomento de las energías renovables. Sobre este paquete normativo véase LÓPEZ-IBOR y otros, *Derecho de la energía y el Clean Energy Package*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021. En general, sobre la transición energética pueden verse, entre otros, GALÁN VIOQUE, R., y GONZÁLEZ RÍOS, I., (dirs.), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017; VALENCIA MARTÍN, G., y ROSA MORENO, J. (coords.), *La transformación renovable del modelo energético*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2020; y REVUELTA PÉREZ, I., y ALONSO MAS, M. J. (dirs.) *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

[25] La idea de un derecho a la estabilidad climática ha sido planteada por TORRE-SCHAUB, M., "Autour de 2°C ou la construction d'un droit à un climat stable", en el coloquio de CLIMALEX, *Droit et Changement climatique, regards interdisciplinaires*, sous la direction de Marta Torre-Schaub), Paris, Mare & Martin, 2019.

[26] Frente al 23% de la LCCTE, el Reglamento (UE) de neutralidad climática prevé una reducción del 55% (art. 4.1).

[27] Aunque la LCCTE proclama como uno de sus principios el de “no regresión” [letra l) del art. 2], en realidad, dicho principio es insuficiente para describir las exigencias establecidas en el Derecho del cambio climático. En éste rige un principio de progresión. Así se deduce de las exigencias del Acuerdo de París en relación con los objetivos climáticos tanto los de carácter general (art. 1, a) como los de carácter particular de cada Estado, puesto que los “esfuerzos de todas las Partes representarán una *progresión* a lo largo del tiempo” (art. 3). También el Reglamento (UE) de neutralidad climática está presidido por este principio, ya que, como declara en su primer artículo, se propone establecer “un marco para la reducción *progresiva* e irreversible de las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero”. Además, la progresión es exigible, no sólo en la mitigación o reducción de las emisiones, sino que también lo es en las medidas de adaptación (art. 5. 1). Por su parte, la LCCTE contiene disposiciones inspiradas por el principio de progresión. Por ejemplo, en relación con los objetivos de descarbonización y de generación de energías renovables se advierte que su revisión “solo podrá contemplar una actualización al *alza* de las sendas vigentes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero e incremento de las absorciones por los sumideros” (art. 3.4). Además, esos objetivos quedan deslegalizados al autorizarse que, para determinados fines, el Consejo de Ministros revise dichos objetivos siempre que sea “al *alza*” (art. 3.3). Por otro lado, la LCCTE admite que las CCAA establezcan objetivos más ambiciosos, ya que dichos objetivos se conciben como “objetivos mínimos nacionales” que se establecen “sin perjuicio de las competencias autonómicas” (art. 3.1).



