

## LEGISLACIÓN BÁSICA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

(SEGUNDO SEMESTRE 2021)

LAURA PRESICCE

*Investigadora Asociada CEDAT*

*Universitat Rovira i Virgili*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. 3. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 4. Transposición de Directivas Europeas. 5. Novedades normativas en ámbitos sectoriales. 5.1. En materia de parques nacionales y espacios naturales protegidos. 5.2. En materia de energía eléctrica y gas natural. 6. Ulteriores disposiciones de interés para la protección del medio ambiente. 7. Ayudas y subvenciones.

### 1. INTRODUCCIÓN

Tras años de espera y retrasos, en mayo de 2021 el pleno del Congreso aprobó definitivamente la Ley Española de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante LCCTE). Es éste, sin duda alguna, el acontecimiento normativo más relevante en materia medioambiental ocurrido durante el período objeto de análisis de esta crónica, que cubre el periodo desde el 1 de abril de 2021 al 30 de septiembre de 2021. Por lo tanto, los lectores nos perdonarán si dedicaremos el mayor espacio de la presente crónica de legislación al análisis de dicha Ley.

Además de la LCCTE, sin embargo, en el período considerado se señala también la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTP), necesario para vehicular los fondos que la Unión Europea ha destinado a España para recuperarse de la crisis de la Covid-19.

Finalmente, hay que resaltar la importante normativa aprobada en materia de energía y eficiencia energética. Todo ello será objeto de análisis en la presente crónica.

## 1. LEY 7/2021, DE 20 DE MAYO, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

A pocos días de la publicación en el Boletín Oficial del Estado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)<sup>1</sup>, el 13 de mayo de 2021 el Congreso aprobó definitivamente la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética<sup>2</sup>. La Ley, que representa el pilar principal del Marco Estratégico de Energía y Clima y que llega cinco años después de la firma del Acuerdo de París de 2015, tiene por objeto asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos asumidos con el mencionado Acuerdo, en el marco trazado por la Unión Europea (art. 1 LCCTE). En esta senda, la Ley se propone facilitar la descarbonización de la economía y del modelo productivo español e impulsar su transición hacia un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos. Asimismo, por primera vez, se hace hincapié también en la importancia de la adaptación a los impactos del cambio climático y en la implantación de un modelo productivo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades (transición justa). En definitiva, la LCCTE representa 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”<sup>3</sup>.

La LCCTE, que consta de 40 artículos distribuidos en nueve títulos, ha puesto fin – en España por lo menos – en palabras de Alenza García, a “la etapa del *soft law* climático y han dado comienzo a la nueva era del *hard law* climático”<sup>4</sup>. No obstante, según López Ramón, sigue tratándose esencialmente de una “ley

---

<sup>1</sup> 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. BOE núm. 77, 31 de marzo de 2021.

<sup>2</sup> BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021. [Corrección de errores, BOE núm. 169, de 16 de julio de 2021].

<sup>3</sup> Preámbulo LCCTE.

<sup>4</sup> Alenza García, José Francisco, “Una Ley para una nueva era (apuntes sobre la Ley de Cambio Climático y Transición Energética)”, en Blog de Derecho Ambiental de la Abogacía Española. Disponible en: <<https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-derecho-ambiental/una-ley-para-una-nueva-era-apuntes-sobre-la-ley-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica/>> (última consulta: 01/10/2021).

planificadora”, en la que, con algunas excepciones, no priman los contenidos regulatorios directos<sup>5</sup>.

La norma fija (art. 3 LCCTE) los objetivos mínimos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética de la economía española. En tal sentido establece, para el 2030, que las emisiones del conjunto de la economía española deberán reducirse en al menos un 23% respecto a los niveles del año 1990. Además, deberá alcanzarse 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 de energía a partir fuentes renovables. Se trata, pues, de umbrales mínimos. Finalmente, se deberá 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. A partir del 2023, los objetivos mencionados podrán ser revisados por parte del Consejo de Ministros, pero solo al alza y todo ello con el fin de alcanzar, antes de 2050 (y en todo caso, en el más corto plazo posible) la neutralidad climática - tal y como previsto también por la nueva Ley del Clima europea<sup>6</sup> - así como la completa descarbonización del sistema eléctrico.

La LCCTE prevé una extensa serie de instrumentos de planificación que coadyuvarán la misma Ley en el camino hacia la neutralidad.

Los **Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima** (PNIEC, art. 4) son la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima<sup>7</sup>. La LCCTE dispone expresamente su naturaleza normativa, por lo que deberán ser aprobados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a

---

<sup>5</sup> López Ramón, Fernando, Notas de la Ley de Cambio Climático, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, 2021, p. 17. Para las consideraciones críticas acerca de la Ley en cuestión, se remite *in toto*, al citado comentario. Disponible en: <<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/07/2021-07-19-Lopez-Ley-cambio-climatico.pdf>> (última consulta: 07/10/2021).

<sup>6</sup> Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).

<sup>7</sup> Recordamos, a tal propósito, que el Capítulo II del 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 obliga los Estados Miembros a remitir a la Comisión Europea periódicamente su PNIEC. El primer PNIEC español (2021-2030), como se ha adelantado, fue publicado en el BOE el 31 de marzo de 2021.

propuesta de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Asimismo, los informes de progreso sobre el PNIEC, elaborados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, deberán someterse periódicamente al Consejo de Ministros para su toma en consideración y deberán ser objeto de publicidad.

Los **Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático** (PNACC)<sup>8</sup> representan, en cambio, el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España. El PNACC deberá ser aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y previa puesta en común con las Comunidades Autónomas, a través de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático.

La **Estrategia de Descarbonización a 2050 de la Economía Española** (art. 5) deberá establecer 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 2050<sup>9</sup>. La estrategia, aprobada mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico<sup>10</sup>, será revisable cada 5 años y tendrá que incluir, al menos, un objetivo intermedio de mitigación en 2040.

Los mencionados tres planes han sido aprobados con anterioridad respecto a la Ley en cuestión. Por ello, la Disposición Transitoria 1ª – que se refiere justamente a los planes y programas aprobados por el Gobierno antes de la entrada en vigor la Ley, cuyo objeto y contenido sea el previsto en los arts. 4 o 5 LCCTE –, establece que estos planes ya aprobados seguirán siendo de aplicación, sin perjuicio de que sus modificaciones o revisiones se tramiten y aprueben conforme a lo establecido en los artículos mencionados.

Además de las anteriores, la Ley recoge una serie de ulteriores herramientas de planificación relativas al cambio climático.

---

<sup>8</sup> Recordamos que recientemente ha sido aprobado el [II PNACC 2021-2030](#). Acerca del contenido de este véase: Presicce, Laura, Legislación básica de protección del medio ambiente (segundo semestre 2020), *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm. 2, 2020, pp. 4-12.

<sup>9</sup> La Estrategia fue aprobada en noviembre de 2020.

<sup>10</sup> Una vez aprobada, se dará cuenta de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado.

La **Estrategia de Transición Justa** (art.27): el instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y de los territorios en dicha transición. Dicha estrategia deberá ser aprobada por el Gobierno cada cinco años, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros (a propuesta conjunta de los Ministros para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; de Trabajo y Economía Social; de Industria, Comercio y Turismo; de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; y de Ciencia e Innovación) con la participación de las Comunidades Autónomas y de los agentes sociales.

Por otro lado, el **Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación urbana** (art. 8), deberá ser elaborado por el Gobierno en un plazo inferior a seis meses desde la entrada en vigor de la ley, para mejorar el parque edificado – independientemente de su titularidad – y garantizar la integración de las actuaciones de eficiencia energética y rehabilitación de edificios con el resto de los objetivos de mejora establecidos en la Agenda Urbana Española.

Asimismo, la LCCTE prevé la aprobación de:

- **Plan de reducción de consumo energético en la Administración General del Estado** (DA 9ª). En este caso será el IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía) que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, deberá presentar un plan para la reducción del consumo de energía en los centros de la AGE (Administración General de Estado). Por lo tanto, se trata de un plan dirigido a la propia AGE.
- **Estrategia del Agua para la transición ecológica** (art. 19), es el instrumento programático de planificación y gestión hidrológica de las Administraciones Públicas, que deberá ser aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley.
- **Estrategia de Descarbonización del Sector Eléctrico (art. 34)** que deberá ser presentada (en lo referente a su ámbito de actuación) por el operador del

sistema, el transportista y a los distribuidores, definidos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

- **Estrategia de financiación climática internacional** (DA 3ª).
- **Estrategia de impulso del transporte de mercancías por ferrocarril** (DA 6ª).

En el articulado de la Ley se hace referencia, además, a otros planes o estrategias, algunas de las cuales ya previstas en otras leyes: Plan Estratégico del Patrimonio Cultural y de la biodiversidad, Plan Forestal Español, Estrategia de Adaptación de la Costa a los efectos del Cambio climático, Estrategia Española de Economía Circular, Estrategia Estatal de la infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológica. Esta última, prevista ya en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (tras su modificación por parte de la Ley 33/ 2015, de 21 de septiembre) fue aprobada el pasado 9 de julio 2021<sup>11</sup>.

Sin embargo, como se ha adelantado, la LCCTE no prevé solamente instrumentos programáticos para luchar contra el cambio climático y adaptarse a sus efectos. Establece, por primera vez en una Ley *ad hoc*, medidas de mitigación y adaptación en una serie de sectores estratégicos.

Estas medidas, que se especificarán a continuación, deberán en todo caso regirse por los principios rectores enumerados en el art. 2 LCCTE. Entre ellos, hay que destacar la presencia, por primera vez, del principio de “la mejor y más reciente evidencia científica disponible, incluyendo los últimos informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), de las Naciones Unidas” (letra m), así como del principio de no regresión (letra l).

Pasando ahora al análisis de las medidas de mitigación, la Ley hace hincapié, en primer lugar, en la transición energética. Por este motivo, el Título II aborda las medidas relativas a la **generación de energía** a través de fuentes renovables y a la eficiencia energética y el Título III recoge disposiciones relacionadas con la transición energética y los **combustibles**.

---

<sup>11</sup> Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. BOE núm. 166, del 13 de julio de 2021.

El primer artículo (art. 7) del Título II regula la generación eléctrica en dominio público hidráulico. La elección de otorgar un papel fundamental a la tecnología hidráulica es justificada en el mismo preámbulo de la LCCTE: se trata de una tecnología que puede solventar “la intermitencia y no gestionabilidad intrínsecas de otras fuentes de energía primaria no almacenable”<sup>12</sup>, garantizando el suministro en todo momento. La ley establece, a tal propósito, que el aprovechamiento del dominio público hidráulico no fluyente para la generación de energía eléctrica en las nuevas concesiones que se otorguen tendrá como prioridad el apoyo a la integración de las tecnologías renovables no gestionables en el sistema eléctrico, promoviendo, en particular, las centrales hidroeléctricas reversibles, siempre que cumplan con los objetivos ambientales de las masas de agua y los regímenes de caudales ecológicos fijados en los planes hidrológicos de cuenca y sean compatibles con los derechos otorgados a terceros, con la gestión eficiente del recurso y su protección ambiental. De hecho, las centrales reversibles – o sea las que, además de transformar la energía potencial del agua en electricidad, pueden también, a la inversa, aumentar la energía potencial del agua consumiendo energía eléctrica renovable – tienen un valor añadido: “los excedentes que se pueden producir en la generación renovable no gestionable pueden ser absorbidos por estas centrales, minimizando el riesgo de vertido y optimizando el uso de la capacidad de generación disponible”<sup>13</sup>. En el último apartado del art. 7, además, la Ley establece que se promoverá, 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, siempre que sea condicionado al cumplimiento de los objetivos de dichos sistemas cuando sea técnica y económicamente viable. En efecto, en las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento de las ciudades fluyen caudales de agua que tienen un considerable potencial para generar energía eléctrica renovable y que ahora deberán ser considerados para la generación eléctrica.

En cuanto a las medidas relacionadas con la transición energética y con los combustibles, la Ley establece (art. 9) que se no serán otorgadas nuevas

---

<sup>12</sup> Preámbulo LCCTE.

<sup>13</sup> Ídem.

autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación de hidrocarburos en todo el territorio nacional, incluyendo el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Ni tampoco nuevas autorizaciones para realizar cualquier actividad para la explotación de hidrocarburos en la que esté prevista la utilización de la fracturación hidráulica de alto volumen (*fracking*).

Por otro lado, a partir de la entrada en vigor de la Ley, tampoco se admitirán nuevas solicitudes para el otorgamiento de permisos de exploración, permisos de investigación o concesiones directas de explotación (ni sus prórrogas) de minas, de minerales radiactivos, cuando tales recursos sean extraídos por sus propiedades radiactivas, fisionables o fértiles. No se admitirán tampoco nuevas solicitudes de autorización de instalaciones radiactivas del ciclo del combustible nuclear para el procesamiento de dichos minerales radiactivos, entendiendo como tales instalaciones las así definidas en el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas<sup>14</sup>.

En relación con las autorizaciones de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos en fase de trámite, la DT 2ª establece que lo previsto en el artículo 9 será de aplicación también a las solicitudes de autorizaciones de exploración y de permisos de investigación de hidrocarburos que se encuentren en tramitación en el momento de entrada en vigor de la Ley. En cambio, si se trata de solicitudes de concesiones de explotación asociadas a un permiso de investigación vigente, que se encuentren en tramitación antes de la entrada en vigor de la ley, se regirán por la normativa aplicable al tiempo de otorgarse el citado permiso de investigación, a excepción de la posibilidad de prórroga, que se excluye expresamente. Pues en este último caso seguirá adelante la tramitación, siempre que no se trate de un prórroga, que queda expresamente excluida, puesto que los permisos de investigación y las concesiones de explotación de yacimientos de hidrocarburos ya vigentes que se encuentren ubicados en el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma

---

<sup>14</sup> Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas.

continental no podrán prorrogarse, en ningún caso, más allá del 31 de diciembre de 2042.

Siempre en tema de transición energética, se señala que artículo 21 regula el cese de la producción de carbón nacional. Por otro lado, el art. 11 LCCTE prevé la posibilidad de nuevos beneficios fiscales a productos energéticos de origen fósil en determinados casos concretos: los beneficios deberán estar debidamente justificados por motivos de interés social, económico o atendiendo a la inexistencia de alternativas tecnológicas. Por ello, durante el último trimestre de cada año natural, el Ministerio de Hacienda deberá realizar un informe sobre el régimen fiscal aplicable a los productos energéticos de origen fósil, identificando aquellas ayudas y medidas que favorezcan su uso.

La Ley incluye también disposiciones específicas para el fomento de la penetración de los gases renovables, incluyendo el biogás, el biometano, el hidrógeno y otros combustibles 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.

El artículo 13 LCCTE se refiere a la integración de renovables en el transporte, incluido el aéreo. Sin embargo, la previsión es muy escueta. Simplemente se prevé que reglamentariamente el Gobierno establecerá objetivos anuales de integración y que, siempre reglamentariamente, se adoptarán las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos de integración de energías renovables y suministro de combustibles alternativos en el transporte, con especial énfasis los biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables de origen no biológico en el transporte aéreo, incluidos los combustibles sintéticos en cuya fabricación se hayan usado exclusivamente materias primas y energía de origen renovable.

A la **movilidad sin emisiones y transporte** la Ley dedica, sin embargo, un Título entero, el IV.

En cuanto a la movilidad, el objetivo establecido por la Ley será alcanzar en 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sub>2</sub>. Por ello, la AGE, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en

el marco de sus respectivas competencias, deberán adoptar medidas para lograr este objetivo. Entre otras, deben adoptarse medidas para que los turismos y vehículos comerciales ligeros nuevos, excluidos los matriculados como vehículos históricos, no destinados a usos comerciales, reduzcan paulatinamente sus emisiones, de modo que no más tarde del año 2040 sean vehículos con emisiones de 0 g CO<sub>2</sub>/km, de conformidad con lo establecido por la normativa comunitaria. Esto quiere decir que, de acuerdo con la Ley, a partir 2040 no se podrán vender automóviles con motores de combustión (que utilizan gasóleo o gasolina).

Siempre en tema de movilidad, la LCCTE establece que los municipios con más de 50mil habitantes, los territorios insulares y los municipios de más de 20mil habitantes – estos últimos solo cuando superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire – deberán aprobar, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible (PMUS). Se trata de una de las pocas competencias que la Ley establece para los municipios. Ley introduce expresamente la obligación de introducir en los PMUS medidas concretas para la mitigación del cambio climático, a través de la reducción de las emisiones derivadas de la movilidad.

En este sentido, los planes deben concretar, en primer lugar, zonas de bajas emisiones (ZBE), entendidas como los ámbitos delimitados por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en los que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente.

En la misma senda, la Ley establece que eventuales medidas que supongan una regresión de las ZBE existentes deberán contar con un informe previo del órgano autonómico competente en materia de protección del medio ambiente. Además del establecimiento de ZBE, de acuerdo con lo establecido en el art. 14 de la Ley, los PMUS deben determinar otras medidas detalladas en la LCCTE y en todo

caso deberán ser coherentes con los planes de calidad del aire con los que, en su caso, cuente el municipio, con arreglo a lo previsto en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

Por su parte, las Comunidades Autónomas insulares, por su particular vulnerabilidad frente al cambio climático, podrán instar al Estado a establecer medidas añadidas de promoción de movilidad limpia, consistentes en restricciones de la circulación de turismos y furgonetas en su ámbito territorial.

Una de las principales barreras para la descarbonización del transporte por carretera hoy en día es el desarrollo insuficiente de las infraestructuras de recarga eléctrica para vehículos. El art. 15 establece, a tal propósito, que “el Gobierno, dentro del año posterior a la entrada en vigor de la ley, deberá poner a disposición del público la información de los puntos de recarga eléctrica para vehículos de acceso público a través del Punto de Acceso Nacional de información de tráfico en tiempo real gestionado por el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico”. La LCCTE, transponiendo la parte relativa de la Directiva 844/2018 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, introduce, además de la obligación de instalar infraestructuras de recarga eléctrica en las estaciones de servicio cuyas ventas anuales de gasolina y gasóleo superen los 5 millones de litros, la previsión de que el Código Técnico de la Edificación deberá establecer obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en edificios de nueva construcción y en intervenciones en edificios existentes, con el fin de conseguir un transporte más limpio en las ciudades. Además de los puntos de recargas en estaciones de servicio y en edificios, la normativa posibilita también la instalación en la vía pública, debiendo en este caso, introducirse los puntos de recarga en los PMUS. Finalmente, la Ley incluye disposiciones relativas al transporte marítimo y puertos (art. 16), así como medidas adicionales para la aviación civil y para el transporte ferroviario. En relación con este último, la DA 6ª remite a la futura Ley de movilidad sostenible y financiación del transporte público, prevista en la DF 8ª, que establecerá las medidas necesarias para el fomento del uso del ferrocarril para viajeros frente a medios de transporte más contaminantes.

En cuanto al transporte de mercancías, y con el fin de mejorar la eficiencia energética y la competitividad del mismo, el Gobierno deberá establecer objetivos de penetración del ferrocarril en el transporte de mercancías en distancias superiores a los 300 kilómetros.

En relación con las **medidas de eficiencia energética** (art. 8 LCCTE) se recoge que el Gobierno promoverá el uso eficiente de la energía, la gestión de la demanda y el uso de energía procedente de fuentes renovables en el ámbito de la edificación, especialmente en los edificios habitados por personas en situaciones de vulnerabilidad.

En concreto, para reducir las emisiones totales en el edificio, los materiales de construcción utilizados en la construcción o en la rehabilitación de edificios deberán tener la menor huella de carbono posible. El Gobierno fomentará la renovación y rehabilitación de los edificios existentes, tanto públicos como privados, con el objetivo de alcanzar la alta eficiencia energética y descarbonización en 2050. Todas las Administraciones Públicas podrán también establecer incentivos que favorezcan la consecución de los objetivos relativos 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.

Como se ha adelantado, la LCCTE dedica por primera vez un título entero (título V) a las medidas de **adaptación al cambio climático**. Además del mencionado PNACC, el art. 18 establece que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en colaboración con otros departamentos ministeriales y con las Comunidades Autónomas, deberá elaborar y publicar, con una periodicidad al menos quinquenal, informes 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. El art. 19 obliga, además, tener en cuenta los riesgos derivados de los impactos del cambio climático en la planificación y gestión hídrica. Por este motivo, en los planes se deberán considerar e incluir una serie de riesgos derivados del cambio climático, que la Ley misma detalla. En el mismo sentido, el art. 20 aborda la necesidad de considerar los efectos del cambio climático en

la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre. En primer lugar, se establece que en toda planificación y gestión de la costa deberá integrarse la adaptación al cambio climático para incrementar la resiliencia de la misma. Así mismo, para garantizar una adecuada adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, se establece que la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 ter de dicha ley. Acerca de los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la Ley, se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas, de ser estas posibles, sin superar los plazos máximos establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas – que establece un periodo máximo de ocupación de 75 años – siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten tras la entrada en vigor de la ley en incumplimiento de lo previsto en el artículo 20.

El art. 21 LCCTE introduce la obligación de considerar los efectos del cambio climático también en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte. Concretamente, en la elaboración los instrumentos de planificación y de gestión territorial y urbanística deberán considerarse los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas e integrarse las medidas idóneas a favorecer la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático.

No obstante, la DT 3ª LCCTE establece que las disposiciones del art. 21 relativas a la consideración del cambio climático en la planificación y gestión del desarrollo urbano, de la edificación y de las infraestructuras del transporte, no serán de aplicación a los planes, programas y estudios cuya tramitación ya se hubiese completado en el momento de entrada en vigor de la ley. En cambio, en las modificaciones posteriores de dichos documentos se deberán integrar los criterios no incluidos en la fase estudio.

Para dar cumplimiento a los objetivos previstos en el art 21, la DF 4ª de la LCCTE modifica el art. 20.1 c) del TRLSRU (Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), acerca de los criterios básicos de utilización del suelo, para incorporar, en consideración del principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves en la ordenación de los usos del suelo, los riesgos derivados del cambio climático, que señala la Ley. Por otro lado, se prevén medidas para la protección de la biodiversidad y sus hábitats frente al cambio climático (art. 24). Entre otras medidas, se prevé la obligación para la AGE y las CCAA, en el ámbito de sus respectivas competencias, de incluir “en la actualización y revisión de los planes o instrumentos de gestión de los Espacios Naturales Protegidos y espacios de la red Natura 2000 un apartado sobre adaptación de los mismos al cambio climático con, al menos, un diagnóstico que incluya un listado de especies y hábitats especialmente vulnerables, objetivos, acciones e indicadores de progreso y cumplimiento, así como un plan de conectividad con otros espacios protegidos”.

En la misma dirección de tutela, de acuerdo con el art. 25.2 LCCTE “el despliegue de las energías renovables debe llevarse a cabo de manera compatible con la conservación del patrimonio natural y la adecuada ordenación territorial. Para ello, perseguirá 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”. Sin embargo, esta disposición, que se inserta en el artículo relativo al desarrollo rural y agrícola, no contiene medidas concretas encaminada a proteger los suelos agrícolas frente a un hipotético despliegue masivo e incontrolado de renovables.

Las consideraciones acerca de los riesgos y de las medidas de adaptación al cambio climático se extienden también a la seguridad y dieta alimentarias (art. 22 LCCTE), a la salud pública (art. 23) y al desarrollo rural (art. 25). Finalmente, el art. 26 aborda el tema del fomento de la capacidad de absorción de los sumideros de carbono, con el fin de incentivar la participación de personas y entidades propietarias y gestoras públicas y privadas, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO<sub>2</sub> de los sumideros de carbono.

La LCCTE reserva también un Título a la **transición justa**. Además de la Estrategia (art. 27) a la que nos hemos referido con antelación, el art. 28 introduce la figura jurídica de los convenios de transición justa (en adelante CTJ). Se trata de convenios administrativos (regulados por los arts. 47 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público - LRJSP), en los que las Comunidades Autónomas participarán de acuerdo con el ámbito de sus competencias, y que se suscribirán entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico<sup>15</sup> y otras Administraciones Públicas, en particular, Entidades Locales de áreas geográficas vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono. Asimismo, en ellos podrán participar empresas, organizaciones de los sectores empresariales, organizaciones sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones y organizaciones ambientales no gubernamentales y demás entidades interesadas o afectadas. El contenido mínimo de dichos CTJ se encuentra detallado en el art. 28 LCCTE y, en cuanto a su vigencia, de acuerdo con el art 49 LRJSP, vendrá determinada en las cláusulas del propio convenio, no pudiendo superar en ningún caso los siete años de duración inicial. Sin embargo, los firmantes podrán acordar su prórroga, antes de la finalización del plazo de vigencia previsto, por un período de hasta siete años adicionales.

El Título VII delinea los recursos nacionales para la lucha contra el cambio climático y la transición energética. A tal propósito, el art. 30 establece la obligación de destinar al menos un porcentaje equivalente al acordado en el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea de los Presupuestos Generales del Estado a los objetivos establecidos en materia de cambio climático y a la transición energética, de acuerdo con la metodología y los plazos que se establezcan reglamentariamente. Además, antes del año 2025, este porcentaje será revisado al alza por parte del Gobierno, a la luz de los resultados de la planificación asociados al mismo. Otra medida prevista es la destinación de los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y transición energética.

---

<sup>15</sup> Previo informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

En este Título se incluyen también las disposiciones relativas a la contratación pública (art. 31): se prevé, en concreto, para la AGE y las entidades del sector público estatal la inclusión en los pliegos de contratación de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático y de prescripciones técnicas que se dirigen a la reducción de emisiones y de la huella de carbono. Finalmente, los contratos de arrendamiento en vigor de inmuebles, en los que la AGE sea la parte arrendataria no podrán prorrogarse más allá de 2030, si no tienen la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo.

Por otra parte, en el articulado de la LCCTE se establecen una serie de obligaciones, para determinadas empresas, sociedades y entidades públicas, de emisiones de informes de evaluación del impacto financiero de los riesgos asociados al cambio climático generados por la exposición a este de su actividad, incluyendo las medidas que se adopten para hacer frente a dichos riesgos.

Los últimos Títulos de la Ley abordan respectivamente la educación, investigación e innovación en la lucha contra el cambio climático (VIII) y la gobernanza y participación pública (IX).

En relación con el primer asunto, la Ley establece el fomento de la enseñanza acerca del cambio climático en el sistema educativo español, en sistema universitario y en el ámbito de la formación profesional. Siempre en lo referido a I+D+I, hay que mencionar que, en el ámbito de las energías renovables, la DA 8ª, haciendo hincapié en lo dispuesto en el Real Decreto Ley 23/2020, de 23 de junio, establece que se impulsará la utilización de las distintas instalaciones de ensayos (como espacios controlados de pruebas) disponibles a nivel nacional que permitan llevar a la práctica proyectos pilotos tecnológicos de investigación e innovación que contribuyan al desarrollo de las energías renovables terrestres y marinas, así como al cumplimiento de los otros objetivos previstos en la Ley.

En cuanto al tema de la **gobernanza**, a través del art. 33 se crea el Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética como órgano, que desarrollará su actividad con plena autonomía respecto de la AGE, responsable de evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas

de energía y cambio climático, incluidas las normativas. Dicho Comité elaborará anualmente un informe que será remitido y sometido a debate en el Congreso de los Diputados, con la participación del Gobierno. Además del Comité, la cooperación interadministrativa en materia de cambio climático y energía se desarrollará a través de la información, por parte de las CCAA en la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de todos sus planes de energía y clima en vigor. Otro tema que abarca la Ley es la participación pública. Sin embargo, en la disposición se establece solamente que los planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático y la transición energética se llevarán a cabo bajo fórmulas abiertas y canales accesibles que garanticen la participación de los agentes sociales y económicos interesados y del público, en general, mediante los canales de comunicación, información y difusión, en los términos previstos por 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. En lo tocante a la elaboración de estos, se garantizará la participación ciudadana de forma estructurada en el proceso de toma de decisiones a través del establecimiento de una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático a nivel Nacional, cuya composición y organización se desarrollará mediante Orden Ministerial.

La LCCTE ha entrado en vigor el 21 de mayo 2021 y, entre otras, modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (añade el apartado 62.6); la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (añade el art. 14.8bis y modifica el art. 20.9); la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en relación con el nivel de endeudamiento y retribución de las actividades reguladas en los sectores eléctrico y de gas natural (modifica el art. 60.1); la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (DA 2ª); el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre; la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear (añade el art. 38bis.1).

Asimismo, la Ley prevé, en el plazo de un año de la entrada en vigor de la misma, que el Gobierno proponga la modificación de la Ley de Propiedad Horizontal para

facilitar y flexibilizar las instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en las comunidades de propiedad horizontal y que el Gobierno y la CNMC presenten una propuesta de reforma del marco normativo del sector eléctrico que impulse la transición energética.

## 2. PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

Uno de los instrumentos al que el Gobierno puede recurrir para alcanzar los objetivos climáticos fijados en la Ley de Cambio Climático que acabamos de analizar son, sin duda alguna, las inversiones en el marco de los fondos *Next Generation* UE. En respuesta a la crisis económica causada por la Covid-19, el Consejo Europeo aprobó, el 21 de junio de 2020, la creación del programa *Next Generation* EU, en el marco del cual se creó el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, para proporcionar a los Estados Miembros apoyo, a través de transferencias directas y préstamos, con el objetivo de incrementar las inversiones públicas y acometer reformas que contribuyan a la recuperación de la economía y el empleo. Dichas reformas deben orientarse también a abordar los principales retos económicos y sociales post Covid-19, entre los cuales la lucha contra el cambio climático y la descarbonización de la economía. El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, obliga cada Estado Miembro a presentar un plan nacional de recuperación y resiliencia en el que se definan los programas de actuación. Dicho plan debe reservar al menos el 37% de la inversión a medidas que apoyen los objetivos climáticos.

Por este motivo, el Consejo de Ministros, el día 27 de abril de 2021, ha adoptado el Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>16</sup>. El Plan, que se articula alrededor de cuatro ejes principales (la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género), reserva un 39,12 % a la inversión verde. Entre otras, se prevén líneas de acción relativas a la movilidad sostenible, regeneración urbana

---

<sup>16</sup> Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE núm. 103, de 30 de abril de 2021.

y rehabilitación de viviendas, conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad, preservación del espacio litoral y de los recursos hídricos, despliegue de las energías renovables (entre las cuales el hidrógeno renovable) y estrategias de transición justa.

Consideramos interesante traer a colación también la *Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*<sup>17</sup>. Dicha Orden, que “configura y desarrolla un Sistema de Gestión orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos y subproyectos en los que se descomponen las medidas (reformas/inversiones) previstas en los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” (art. 1) incluye el etiquetado verde entre los criterios específicos, de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del Plan. Por etiquetado verde, de acuerdo con el art. 4 de la Orden, se entiende “el reconocimiento del peso relativo de los recursos previstos para la transición ecológica” que se concreta a nivel agregado en el 39,7 % de la dotación total del Plan. Por otra parte, en el art. 5 se establece que ninguna de las medidas de ejecución del Plan deberá causar perjuicio significativo (DNSH) a los seis objetivos medioambientales definidos en el Reglamento (UE) n. 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. Se trata de mitigación del cambio climático; adaptación al cambio climático; uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos; transición hacia una economía circular; prevención y control de la contaminación; protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas. Por este motivo, el Plan contiene una evaluación inicial individualizada para cada medida, con las respectivas inversiones y reformas, asegurando el cumplimiento del citado principio de DNSH, de acuerdo con la metodología establecida en la Comunicación de la Comisión (2021/C 58/01).

Finalmente, es preciso mencionar la aprobación del Real Decreto 690/2021, de 3 de agosto, por el que se regula el Fondo de Restauración Ecológica y

---

<sup>17</sup> BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 2021.

Resiliencia, F.C.P.J<sup>18</sup>. Siempre en el marco de los mecanismos dirigidos a garantizar la adecuada ejecución de los fondos derivados del Plan *Next Generation* UE, a través del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>19</sup>, se había creado el Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia, F.C.P.J. (en adelante, FRER), que sustituía el anterior Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad<sup>20</sup>. Pues, el Real Decreto 690/2021 regula la naturaleza jurídica del FRER y su adscripción al Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (art. 2), sus fines, su financiación (art. 3), su ámbito de actuación, así como las normas de gestión y evaluación que le serán de aplicación (Capítulo II) y su régimen económico y presupuestario (Capítulo III).

### 3. TRANSPOSICIÓN DE DIRECTIVAS EUROPEAS

En el periodo considerado por esta crónica, han sido transpuestas muchas directivas europeas en materia medioambiental.

En primer lugar, a través el **Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril**<sup>21</sup>, se ha transpuesto la Directiva (UE) 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, que había sido ya transpuesta por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Sin embargo, la Comisión Europea había abierto un procedimiento de infracción, considerando incorrecta la transposición del art. 12.1 de la mencionada directiva. Para dar respuesta y cerrar el procedimiento de infracción, a través del Real Decreto-ley objeto de análisis se procede a una

---

<sup>18</sup> BOE núm. 185, de 4 de agosto de 2021.

<sup>19</sup> La DF 6ª del Real Decreto-ley modificaba el artículo 78 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

<sup>20</sup> Se remite a la crónica anterior: Presicce, Laura, Legislación básica de protección del medio ambiente (primer semestre 2021), *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XII, núm. 1, 2021, p. 7.

<sup>21</sup> Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores. BOE núm. 101, de 28 de abril de 2021. Convalidación: BOE núm. 119, de 19 de mayo de 2021.

nueva redacción del párrafo a) del artículo 42.1 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, que modifica la condición de interesado en los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, procurando una transposición lo más fiel posible a lo dispuesto en la directiva.

Por otro lado, en tema de contaminación acústica, mediante la **Orden PCM/542/2021, de 31 de mayo**<sup>22</sup>, se ha incorporado al ordenamiento español la Directiva (UE) 2020/367 de la Comisión de 4 de marzo de 2020, de 4 de marzo de 2020 por la que se modifica el anexo III de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo al establecimiento de métodos de evaluación para los efectos nocivos del ruido ambiental. La Directiva establecía una modificación relativa a la introducción de las relaciones dosis-efecto mediante adaptaciones de dicho anexo al progreso técnico y científico.

La Orden modifica el anexo III del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental. En concreto, se sustituyen los métodos de evaluación de los efectos nocivos del ruido por los establecidos recientemente en la citada Directiva (UE) 2020/367, teniendo en cuenta las directrices sobre ruido ambiental de la Organización Mundial de la Salud.

En tema de eficiencia energética de edificios, el **Real Decreto 390/2021, de 1 de junio**, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios<sup>23</sup>, transpone la Directiva (UE) 2018/844, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. El Real Decreto objeto de estudio deroga el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios y modifica el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, entre otros aspectos en lo referente a auditorías

---

<sup>22</sup> Orden PCM/542/2021, de 31 de mayo, por la que se modifica el Anexo III del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental. BOE núm. 132, de 3 de junio de 2021.

<sup>23</sup> BOE núm. 131, de 2 de junio de 2021.

energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

Finalmente, en materia de vehículos al final de su vida útil, el Real Decreto **265/2021, de 13 de abril**<sup>24</sup>, incorpora en nuestro ordenamiento la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. La DF 1ª del Real Decreto modifica además el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. El objetivo del Real Decreto es establecer las “medidas destinadas a la prevención de la generación de residuos procedentes de vehículos y a la recogida, a la preparación para la reutilización, al reciclado y otras formas de valorización de los vehículos al final de su vida útil, incluidos sus componentes, para así reducir la eliminación de residuos y mejorar la eficacia en la protección de la salud humana y del medio ambiente a lo largo del ciclo de vida de los vehículos” (art. 1).

#### **4. NOVEDADES NORMATIVAS EN ÁMBITOS SECTORIALES**

Además de las novedades normativas que se acaban de reseñar, durante el periodo de referencia de la crónica han sido aprobadas numerosas normas (sobre todo de carácter reglamentario) en diferentes sectores, que se detallaran a continuación.

##### **4.1. En materia de parques nacionales y espacios naturales protegidos**

En materia de parques nacionales, hay que hacer referencia, en primer lugar, a la Ley 9/2021, de 1 de julio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves<sup>25</sup>. El Parque Nacional, cuya conservación se considera de interés general del Estado, y se integra en la Red de Parques Nacionales, comprende

---

<sup>24</sup> Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil y por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre. BOE núm. 89, de 14 de abril de 2021.

<sup>25</sup> BOE núm. 157, de 2 de julio de 2021.

la Sierra de las Nieves y las principales elevaciones de Sierra Real. Según detalla la Ley, su “estratégica ubicación geográfica, unida a la particular conformación geológica y orográfica y a la complejidad del sustrato, dan lugar a una elevada diversidad ecológica que se manifiesta en una multiplicidad de hábitats, especies y elementos geológicos en un territorio relativamente pequeño”. De hecho, se registra la presencia de al menos 10 de los 27 sistemas naturales terrestres recogidos en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. La Ley, entre otros aspectos, establece el régimen jurídico de protección del Parque, que tendrá carácter prevalente frente a cualquier otra normativa sectorial vigente sobre el territorio del Parque Nacional, sus zonas periféricas de protección, así como disposiciones relativas a su gestión.

Siempre en tema de parques nacionales, apuntamos también a que mediante el Real Decreto 493/2021, de 6 de julio, se modifica el límite de altura de sobrevuelo del territorio de determinados parques nacionales, dispuesto en el artículo 7, número 3, letra e) de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales<sup>26</sup>.

En cuanto a los espacios naturales protegidos, cabe mencionar el Real Decreto 686/2021, de 3 de agosto, por el que se amplía el Área Marina Protegida "El Cachucho" y se aprueba su segundo plan de gestión<sup>27</sup>.

#### **4.2. En materia de energía eléctrica y gas natural**

En los últimos meses, en España y en toda Europa, se ha registrado un precio medio del mercado mayorista de la electricidad inusualmente alto. Esta situación, probablemente no coyuntural, ha sido causada por la suma de dos factores: por un lado, la subida del precio del gas natural y, por el otro, la evolución del precio de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub>. Todo ello se ha repercutido en la factura eléctrica de los consumidores, provocando un incremento importante de ésta.

El Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del

---

<sup>26</sup> BOE núm. 161, de 7 de julio de 2021.

<sup>27</sup> BOE núm. 185, de 4 de agosto de 2021.

agua<sup>28</sup>, intenta dar una respuesta a la susodicha situación, a través de una serie de medidas entre las cuales la reducción del IVA del 21% al 10%, hasta el 31 de diciembre de 2021, para:

- los contratos de energía eléctrica cuyo término fijo de potencia no supere los 10 kW, en el tipo impositivo del IVA que recae sobre todos los componentes de la factura eléctrica cuando el precio medio mensual del mercado mayorista en el mes anterior al de la facturación haya superado los 45 €/MWh, con el objeto de reducir su importe;
- la factura de los titulares de contratos de suministro de electricidad que sean perceptores del bono social y, además, tengan reconocida la condición de vulnerable severo o vulnerable severo en riesgo de exclusión social, con independencia del precio de la electricidad del mercado mayorista<sup>29</sup>.

Asimismo, el Real Decreto-ley prevé la suspensión en el tercer trimestre de 2021 del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica a las instalaciones que producen electricidad y la incorporan al sistema eléctrico.

Por otro lado, la norma objeto de análisis contiene también disposiciones acerca de la suspensión de las reservas de zona marítima para instalaciones de energía eólica. El proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo (POEM) de las cinco demarcaciones marinas españolas existentes se encuentra actualmente en la fase de trámite de audiencia e información pública. A través del real decreto se llevará a cabo una revisión de los procedimientos de autorizaciones o concesiones que tuvieran como elemento común la adjudicación o reserva de zonas para el desarrollo de actividades en el espacio marino. Por este motivo, la DA 3ª del Real Decreto-ley en objeto establece la no admisión de nuevas solicitudes de autorización administrativa y de reserva de zona en el mar territorial al amparo del Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, hasta el desarrollo del nuevo marco que ajuste

---

<sup>28</sup> BOE núm. 151, de 25 de junio de 2021. Acuerdo de convalidación publicado en BOE núm. 179, de 28 de julio de 2021.

<sup>29</sup> En cuanto a los consumidores vulnerables, debe tenerse en cuenta además que el Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE núm. 185, de 4 de agosto de 2021) ha ampliado hasta el 31 octubre de 2021 la garantía de suministro de agua, electricidad y gas natural a los consumidores vulnerables, establecida mediante el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo.

el procedimiento actual a la ordenación del espacio marítimo que resulte de la tramitación de los POEM y al contenido de la Hoja de Ruta.

Con el mismo objetivo de mitigar el impacto de la extraordinaria escala de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad e intentar reducir la factura de la luz de los consumidores españoles, ha sido aprobado también el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad<sup>30</sup>.

Se trata de una norma extremadamente técnica que contiene una serie de medidas de fomento y tributarias, algunas de las cuales se detallan a continuación.

1. Se introduce el artículo 45bis y se modifica el apartado 3 del artículo 52 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, estableciéndose, para protección del consumidor vulnerable perceptor del bono, un suministro mínimo vital, de manera que se añaden 6 meses a los 4 ya previstos para que el consumidor haga frente al pago de su factura de electricidad sin que su suministro se vea interrumpido. Dicha reforma con rango legal se complementa con la modificación del Real Decreto 897/2017.
2. Se prorroga un trimestre adicional la suspensión temporal del Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica prevista por el analizado Real Decreto-ley 12/2021.
3. Se reduce el tipo impositivo del Impuesto Especial sobre la Electricidad hasta el 31 de diciembre de 2021.
4. Se amplía el importe correspondiente a los derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se destinarán a la financiación de los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, referidos al fomento de renovables.
5. Se dispone la aprobación, por parte del Gobierno de un calendario de subastas de contratos de compra de energía a plazo, se regulan sus aspectos esenciales y se da un mandato para que la primera de estas subastas se celebre antes de final de 2021.

---

<sup>30</sup> BOE núm. 221, de 15 de septiembre de 2021.

6. Se establece, hasta el 31 de marzo de 2022, un mecanismo de minoración del exceso de retribución que determinadas instalaciones están percibiendo como consecuencia del funcionamiento marginalista del mercado.
7. Se dispone que, para aquellos embalses mayores de 50 hm<sup>3</sup> de capacidad total, cuyos usos principales no sean el abastecimiento, el regadío y otros usos agropecuarios, en los casos en que proceda en atención a la reserva de agua embalsada y a la predicción estacional, el organismo de cuenca fijará al inicio de cada año hidrológico, una serie de variables hidrológicas. Así, deberá fijarse un régimen mínimo y máximo de caudales medios mensuales a desembalsar para situaciones de normalidad hidrológica y de sequía prolongada; un régimen de volúmenes mínimos de reservas embalsadas para cada mes; y una reserva mensual mínima que debe permanecer almacenada en el embalse para evitar indeseados efectos ambientales sobre la fauna y la flora del embalse y de las masas de agua asociadas.

Además de la normativa examinada, pueden resultar de interés también las siguientes Ordenes relativas al sistema eléctrico y al sector gasista:

- Orden TED/371/2021, de 19 de abril, por la que se establecen los precios de los cargos del sistema eléctrico y de los pagos por capacidad que resultan de aplicación a partir del 1 de junio de 2021<sup>31</sup>.
- Orden TED/456/2021, de 29 de abril, por la que se determina el contenido y las condiciones de remisión al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de la información sobre los precios aplicados a los consumidores finales de electricidad<sup>32</sup>.
- Orden TED/1021/2021, de 27 de septiembre, por la que se modifica la Orden ITC/1559/2010, de 11 de junio, por la que se regulan diferentes aspectos de la normativa de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> BOE núm. 96, de 22 de abril de 2021.

<sup>32</sup> BOE núm. 113, de 12 de mayo de 2021.

<sup>33</sup> BOE núm. 233, de 29 de setiembre de 2021.

- Orden TED/1022/2021, de 27 de septiembre, por la que se regulan los procedimientos de liquidación de las retribuciones de actividades reguladas, cargos y cuotas con destinos específicos del sector gasista<sup>34</sup>.

## **8. ULTERIORES DISPOSICIONES DE INTERÉS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

En el período objeto de análisis, han sido aprobadas, además de las anteriormente analizadas, normas de interés en otros ámbitos sectoriales.

Entre ellas:

- Real Decreto 637/2021, de 27 de julio, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las granjas avícolas<sup>35</sup>.
- Real Decreto 638/2021, de 27 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura<sup>36</sup>.
- Real Decreto 739/2021, de 24 de agosto, por el que se dictan disposiciones para la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea relativa a las medidas de protección contra las plagas de los vegetales y los controles y otras actividades oficiales en dicha materia<sup>37</sup>.
- Real Decreto 339/2021, de 18 de mayo, por el que se regula el equipo de seguridad y de prevención de la contaminación de las embarcaciones de recreo<sup>38</sup>.
- Orden DEF/427/2021, de 27 de abril, por la que se aprueba el Plan de Prevención y Recuperación de Suelos Contaminados en Instalaciones Militares<sup>39</sup>.
- Orden TMA/421/2021, de 26 de abril, por la que se modifican el anexo II y el anexo III del Real Decreto 1381/2002, de 20 de diciembre, sobre instalaciones portuarias de recepción de desechos generados por los buques y residuos de carga<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2021.

<sup>35</sup> BOE núm. 179, de 28 de junio de 2021.

<sup>36</sup> BOE núm. 179, de 28 de junio de 2021.

<sup>37</sup> BOE núm. 223, de 17 de septiembre de 2021.

<sup>38</sup> BOE núm. 119, de 19 de mayo de 2021.

<sup>39</sup> BOE núm. 106, de 4 de mayo de 2021.

<sup>40</sup> BOE núm. 103, de 30 de abril de 2021.

- Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas<sup>41</sup>.

## 9. AYUDAS Y SUBVENCIONES

Para acabar, consideramos conveniente mencionar, en orden cronológico, las principales ayudas y subvenciones en ámbito medioambiental que se han publicado y aprobado durante el periodo considerado en esta crónica. Entre todos:

- Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo<sup>42</sup>.
- Real Decreto 341/2021, de 18 de mayo, por el que se regula la concesión directa de ayudas para la restauración ambiental de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia correspondiente a proyectos de zonas degradadas a causa de la minería del carbón<sup>43</sup>.
- Real Decreto 391/2021, de 1 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía para colaborar en la financiación de la tramitación de las ayudas derivadas del bono social térmico correspondiente al ejercicio 2020, con cargo al presupuesto del año 2021<sup>44</sup>.
- Real Decreto 440/2021, de 22 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, por el que se regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> BOE núm. 226, de 21 de septiembre de 2021.

<sup>42</sup> BOE núm. 89, de 14 de abril de 2021.

<sup>43</sup> BOE núm. 119, de 19 de mayo de 2021.

<sup>44</sup> BOE núm. 131, de 2 de junio de 2021.

<sup>45</sup> BOE núm. 149, de 23 de junio de 2021.

- Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>46</sup>.
- Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, por el que se regulan las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su concesión directa a las comunidades autónomas<sup>47</sup>.
- Real Decreto 692/2021, de 3 de agosto, por el que se regula la concesión directa de ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico (PROGRAMA DUS 5000), en el marco del Programa de Regeneración y Reto Demográfico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> BOE núm. 155, de 30 de junio de 2021.

<sup>47</sup> BOE núm. 185, de 4 de agosto de 2021.

<sup>48</sup> BOE núm. 185, de 4 de agosto de 2021.