

Alberto PALOMAR OLMEDA y Ramón TEROL GÓMEZ (Dirs.), *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021, 443 págs.

1. La presente obra colectiva nos ofrece un análisis exhaustivo de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE). Esta norma está llamada a convertirse en el instrumento esencial para la consecución de la neutralidad climática, objetivo sobre el que pivota la actual acción de la Unión Europea en materia de energía y clima. La decisiva influencia de esta disposición sobre las políticas públicas de nuestro país ha sido acertadamente advertida por los profesores PALOMAR OLMEDA y TEROL GÓMEZ, quienes se han propuesto un estudio sistemático de esta regulación horizontal, que despliega sus efectos sobre distintos ámbitos sectoriales y presenta una gran complejidad técnica necesitada de una profunda reflexión doctrinal. En esta labor de análisis intervienen junto a ellos los profesores Juan ROSA MORENO, Gil Manuel PEREA CRESPILO, José Miguel BELTRÁN CASTELLANOS, Sofía CABEDO USO, Germán VALENCIA MARTÍN y Paula PÉREZ ZAPICO, cuyas aportaciones facilitan la plena comprensión de los aspectos jurídicos más destacados de la regulación, ofreciendo el trabajo en conjunto un texto claro y al mismo tiempo —aquí uno de sus principales méritos— técnicamente riguroso.

2. Organizados en ocho capítulos, los diversos comentarios que componen el libro se desarrollan en paralelo al iter sistemático establecido por el legislador estatal, sin perjuicio de concretos ajustes expositivos —tratamiento conjunto de los Títulos I y V y algunas remisiones internas— que permiten al lector un acercamiento estructurado a la materia que es objeto de exposición.

En el arranque de la obra, y antes de entrar en el examen pormenorizado y secuencial de los Títulos de la Ley, el profesor PALOMAR OLMEDA nos presenta una definición operativa del sintagma «cambio climático», así como una aproximación básica a las causas y manifestaciones derivadas de la alteración climática global producida por la acción humana. Consciente del carácter multifactorial del fenómeno, el autor justifica la importancia de su ordenación jurídica, repasando para ello los diversos instrumentos normativos que se han venido sucediendo desde la primera década de los años noventa, de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático hasta la entrada en vigor del Acuerdo de París en 2016.

Dentro del ámbito nacional, y por exigencia del Estado de las autonomías, se adentrará en aspectos especialmente espinosos como las cuestiones competenciales en materia de cambio climático, apoyándose aquí en un profuso

soporte jurisprudencial de orden constitucional, con obligadas alusiones a la importante STC 87/2019. Con este punto de partida, y tras la exégesis del artículo 1 de la LCCTE, el autor definirá la disposición legal estudiada como «norma programática y proyectiva cuya ejecución material se traslada a otras normas y a la actuación de diversas Administraciones Públicas según la competencia de la que se hable en cada momento» (p. 42).

Inmerso en el análisis del Título Preliminar, Alberto PALOMAR OLMEDA ofrecerá al lector una interesante sistematización de los principios rectores de la LCCTE, distinguiendo allí preceptos ligados a principios ambientales de otros, más amplios, relacionados con la organización de las comunidades políticas. También, en la misma operación de ordenación y deslinde, identificará algunos llamados a posibilitar la conexión del cambio climático con otras políticas generales, principios de naturaleza proyectiva y operativa y, finalmente, aquellos relativos a la conformación del marco de relaciones interadministrativas.

El profesor cerrará su aportación con algunas reflexiones críticas en torno a las dificultades a las que se enfrenta la consolidación real del modelo establecido por la Ley, tanto en aquellos casos en que existe normativa autonómica sobre cambio climático como en los que se carezca de una labor normativa específica. Así las cosas, desde su conocimiento de la materia, nos anticipa un más que probable «largo proceso de desarrollo, complementación y determinación hasta llegar al conocimiento exacto de los parámetros de normatividad directa» (p. 72).

3. En el capítulo segundo de la obra a la que se dedican estas breves notas, el profesor Juan ROSA MORENO se enfrenta al examen de los objetivos y planificación de la transición energética y adaptación climática, que el texto legal desarrolla en el Título I, así como al de las medidas de adaptación a los efectos del cambio climático reguladas en los artículos 17 a 26 de la LCCTE. Como nos advierte desde el inicio, la visión crítica que mantiene sobre determinados aspectos regulatorios no le impedirá una valoración general positiva de la disposición legal, que encuadrará en la llamada «senda de transición» hacia la neutralidad climática española, fin a largo plazo pretendido por la Ley.

Establecido con prolijidad el marco de referencia internacional y europeo, el profesor se adentra en el análisis de los objetivos energéticos con finalidad climática, extrayendo sus caracteres configuradores. ROSA MORENO constatará la existencia de objetivos dispersos en el articulado de la disposición legal, con distinto nivel de concreción cuantitativa y temporal, de entre los cuales la reducción de gases de efecto invernadero, la penetración de renovables y la eficacia energética serán los únicos a los que la norma anudará una cuantificación a medio plazo. El establecimiento y consecución de todos estos objetivos energéticos requerirá del necesario concurso de un conjunto de principios y expedientes técnicos —principio de no regresión, no utilización de la

técnica de presupuestos de carbono, utilización compensatoria de sumideros de carbono— que el profesor ROSA examina pormenorizadamente, a la luz de la LCCTE y de otros tantos instrumentos comunitarios.

Entre las interesantes aportaciones doctrinales del autor, destaca especialmente la determinación de la naturaleza jurídica de los distintos objetivos contenidos en la Ley 7/2021. Partiendo de ella, distinguirá las directrices programáticas de formulación abierta y cualitativa de otros objetivos configurados legalmente como verdaderas reglas imperativas, a cuyo cumplimiento quedan obligados directamente los poderes públicos. Siendo así, y en lógica consecuencia, analizará la fiscalización en vía judicial de la inacción climática de las Administraciones públicas, tanto por el incumplimiento pleno de las obligaciones de hacer en que se traducen cada uno de los objetivos como por el cumplimiento defectuoso de los umbrales cuantitativos legalmente establecidos. Dentro del marco de control jurisdiccional, el autor nos ofrece diversos ejemplos europeos de litigiosidad climática —Países Bajos, Francia, Alemania— y de ámbito nacional —demanda presentada por Greenpeace España, Oxfam Intermón y Ecologistas en Acción en 2020—.

Relacionados con la planificación de la transición energética, ROSA MORENO desarrolla con detalle los dos instrumentos esenciales previstos en la LCCTE; el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia de Descarbonización a 2050, también conocida como Estrategia a Largo Plazo (ELP), sin omitir las previsiones para la transición digital establecidas en el artículo 6 de la Ley. Junto a estos mecanismos, ya en el ámbito de la planificación de adaptación a los efectos del cambio climático, el profesor analiza el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), instrumento básico destinado a promover la acción coordinada y coherente en la lucha contra el fenómeno climático en España. Seguidamente aborda, apoyándose en la doctrina del Tribunal Constitucional, el encuadre competencial del PNACC, confirmándonos la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y Entidades Locales regulen sus propios instrumentos estratégicos de adaptación y su integración sectorial.

El profesor ROSA dedica la parte final de su contribución al cabal tratamiento de la naturaleza jurídica, alcance y contenido del PNACC, así como a exponer con precisión su integración en la planificación de diversas políticas sectoriales como la hidrológica, la de dominio público marítimo-terrestre, la territorial y urbanística o la protección de la biodiversidad.

4. En el tercero de los capítulos, Gil Manuel PEREA CRESPILO dedica sus reflexiones al Título II de la LCCTE, que la disposición legal destina a la regulación de las energías renovables y la eficiencia energética. Para ello partirá, al igual que otros autores en los apartados anteriores, de un estudio previo de la acción europea. Así, nos ofrece interesantes razonamientos al hilo de la política energética de la Unión, con una detallada descripción del marco

normativo supranacional y los instrumentos utilizados en la lucha contra el cambio climático. Este marco europeo fundamentará en gran medida, como afirma el autor, el contenido de los artículos 7 y 8, objetivo principal de su trabajo. La exégesis de estos preceptos le llevará a evidenciar la existencia de una clara apuesta por la generación de energía eléctrica de origen renovable mediante los recursos hídricos, siempre bajo parámetros de gestionabilidad y almacenamiento eficiente, que permitan además su efectiva optimización y garanticen el abastecimiento del suministro. En este contexto, PEREA nos acerca al papel preponderante que el legislador otorga a las centrales hidroeléctricas reversibles o de bombeo y de las tecnologías dirigidas al aprovechamiento del ciclo urbano del agua.

También nos reserva este capítulo consideraciones al respecto de las medidas energéticas en el ámbito edificatorio —diferencias entre sistemas activos y pasivos—, poniéndose en conocimiento del lector el relevante papel del urbanismo y la importancia de la optimización de los procesos constructivos, tanto mediante la mejora interna de las condiciones de confort interior como a través de la obtención y fabricación de los materiales utilizados.

En sus conclusiones, PEREA CRESPILO mantiene un tono crítico con la falta de fuerza innovadora de la LCCTE respecto a la generación de electricidad a partir de materias no contaminantes.

5. De la transición energética y combustibles renovables se ocupa BELTRÁN CASTELLANOS en el capítulo cuarto de la obra. El profesor aborda el análisis del Título III de la LCCTE desde una distinción primaria entre preceptos de prohibición y cautela (artículos 9 a 11) y preceptos de fomento de energías limpias (artículos 12 y 13). A partir de ella hará interesantes reflexiones acerca de la limitación de autorizaciones para la explotación, investigación o exploración de hidrocarburos y minerales radioactivos.

Destacan en esta parte de los *Comentarios* las aportaciones doctrinales en torno a la fiscalidad verde —que la Ley regula someramente en la Disposición adicional séptima—, a la que el autor dedica una especial atención y cuidado, denunciando la falta de coherencia de las políticas de subvenciones europeas a los combustibles fósiles, de los que dice son un lastre para el impulso de la mitigación energética y climática. En este ámbito, siguiendo lo previsto en la citada Disposición, propondrá para España una reforma fiscal ambiental como herramienta más eficaz para el cumplimiento real del Acuerdo de París.

El profesor José Miguel BELTRÁN mantiene, a tenor de lo expuesto en su trabajo, una valoración positiva de la norma. No obstante, la excesiva remisión a la potestad reglamentaria y la imprecisión de los mandatos dirigidos a las Administraciones públicas le llevarán a considerar que se trata de una «Ley incompleta que deberá completarse en un camino inatacable de procedimientos y actuaciones».

6. El Título V de la LCCTE, «Movilidad sin emisiones y transporte», es objeto de escrutinio en el capítulo quinto de la obra. De los tres artículos que lo componen da buena cuenta Sofía CABEDO USO, quien aborda la regulación de este ámbito sectorial desde los años ochenta, ofreciéndonos un conjunto de importantes referencias a acuerdos, decisiones y normativa que vienen a reflejar la evolución regulatoria del transporte en la Unión Europea. Tras esta introducción, se detendrá en el estudio de los artículos 14 a 16 de la LCCTE, que regulan respectivamente la promoción de la movilidad sin emisiones, la obligatoriedad de instalación de puntos de recarga eléctrica y la reducción de emisiones en el transporte marítimo y los puertos de titularidad estatal.

El análisis del primero de los preceptos requerirá de la autora un contraste con algunas de las medidas establecidas por el PNIEC 2021-2030 en materia de movilidad y transporte. Posteriormente, considerará aspectos como la electromovilidad, ampliándose con detalle el contenido de las medidas de mitigación mínimas que deben contener los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS) a los que se hace alusión en el artículo 14.3 de la LCCTE.

En relación con la instalación de puntos de recarga eléctrica, CABEDO USO nos acerca a la interoperabilidad de los sistemas de propulsión alternativa y a la adecuada cobertura de puntos de recarga accesibles, tanto en la red viaria como en la edificación, por la previsión contenida en el Código Técnico que la regula —tanto respecto de edificios de nueva construcción como por intervenciones en edificios existentes—.

Finalmente, la autora entra a valorar la problemática en torno a la eficiencia energética de puertos y transporte marítimo, especificándose las medidas e incentivos previstos en la LCCTE, la promoción de las llamadas Autopistas del Mar (servicio de Transporte Marítimo de Corta Distancia o TMCD) y de las líneas regulares de transporte *Roll On-Roll Off*.

7. Tratado con rigor el Título V en el capítulo segundo de la obra, el profesor Germán VALENCIA MARTÍN dedicará su labor, en el capítulo sexto, a la exposición y análisis del Título VI de la LCCTE, «Medidas de transición justa».

Tras aclarar lo que debe entenderse por «transición justa» y repasar el marco normativo supranacional, el autor ofrece al lector algunos antecedentes regulatorios de gran importancia como el «Marco estratégico de Energía y Clima» del año 2019, hito en el que sitúa el comienzo formal de la política española en materia de «transición justa». Dentro de este, destacará el papel de la «Estrategia de transición justa» de 2019 y la previsión contenida en ella de un «Plan de acción urgente para las comarcas de carbón y centrales en cierre 2019-2021».

Posteriormente, el profesor VALENCIA se adentra en el análisis del régimen de transición justa derivado de la LCCTE, incluyendo algunos pormenores

contenidos en el anteproyecto, su tramitación y el dictamen preceptivo del Consejo de Estado. El autor objetará motivadamente la parquedad de la disposición legal, en tanto limitada a la regulación de algunos instrumentos de planificación (Estrategias) y gestión (Convenios), sin previsión específica de medidas concretas con las que alcanzar los objetivos de la transición justa. Tras determinar la competencia estatal de la aprobación de la Estrategia de transición justa y la necesidad de participación autonómica en el proceso de elaboración, se detendrá en los convenios de transición justa del artículo 28 LCCTE, haciendo breve repaso a lo que considera son sus modelos de referencia; los regímenes de ayudas para la reactivación económica de las comarcas carboníferas españolas de los años noventa y los «contratos de transición ecológica» franceses iniciados en 2017.

De los convenios de transición justa expondrá naturaleza y marco normativo, así como los ámbitos objetivo, subjetivo y material de aplicación, aportando interesantes reflexiones al hilo del procedimiento de elaboración a seguir, en apoyo de la «metodología para la elaboración de los convenios» contenida en la primera Estrategia de 2019.

VALENCIA MARTÍN cerrará su aportación a la obra colectiva ofreciendo al lector una bien fundamentada opinión doctrinal sobre el motivo, significado y alcance del artículo 29 LCCTE dedicado al «Cese de la producción de carbón nacional».

8. En el capítulo séptimo, Paula PÉREZ ZAPICO dedicará su atención a los Títulos VII y VIII de la LCCTE, intitulados respectivamente «Recursos en el ámbito nacional para la lucha contra el cambio climático y la transición energética» y «Educación, investigación e innovación en la lucha contra el cambio climático y la transición energética». En su trabajo se abordan cuestiones como la utilización de fondos públicos para la lucha contra el cambio climático que, según nos indica, encuentra apoyo constitucional en la equidad del gasto público y los principios rectores de la política social y económica. Junto a esto, desgana aspectos varios como la fijación de la cuantía de gasto y su afección a los fines de la LCCTE o la coordinación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

PÉREZ ZAPICO presenta además un detallado análisis sobre contratación pública verde. Partiendo de la normativa europea, nos brinda una interesante perspectiva sobre la evolución de la incorporación de criterios ecológicos en procedimientos de contratación, poniendo además en contraste los preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público y la LCCTE, enfatizando la importancia de las consideraciones medioambientales en la fase de adjudicación. Fijado lo anterior, se detiene con acierto y detalle en el análisis de las obligaciones de información establecidas en los artículos 32 a 34 de la LCCTE, describiendo con precisión el ámbito subjetivo de aplicación, los contenido y los criterios

de elaboración de informes de impacto medioambiental obligatorios para determinados operadores del sector financiero y energético.

Paula PÉREZ culmina su participación con algunas reflexiones al hilo de los artículos 35 y 36 de la LCCTE; primero, respecto de las medidas de transmisión del conocimiento sobre el cambio climático, a implantar en los distintos niveles que contempla el Sistema Educativo Español; en segundo lugar, sobre las obligaciones impuestas al Gobierno en materia de promoción de la investigación, desarrollo e innovación en materia de cambio climático y transición energética.

9. Los *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* se cierran con las reflexiones del profesor Ramón TEROL GÓMEZ, codirector de la obra.

En primer lugar, el autor aborda con minuciosidad el análisis del Título IX «Gobernanza y participación pública», con una delimitación introductoria del concepto de «gobernanza», para la cual partirá, entre otras fuentes, del Libro Blanco aprobado por la Comisión Europea en 2001. Desde esta aproximación, mantendrá una postura crítica sobre el limitado alcance que la LCCTE da al término, circunscrito en ella a la creación, en el plano organizativo, de un Comité de Expertos y, en el de la participación, de la denominada Asamblea Ciudadana del Cambio Climático. Ambas cuestiones, contenidas en los artículos 37 y 39 respectivamente, así como el resto de previsiones del articulado del Título IX, serán tratadas por TEROL GÓMEZ de forma rigurosa, permitiendo al lector una aproximación clara, útil y conveniente a aspectos regulatorios técnicamente complejos como son la cooperación interadministrativa en materia de cambio climático y energía o las medidas, políticas, inventarios y proyecciones de gases de efecto invernadero.

El profesor cerrará los *Comentarios* dedicados a esta norma desgranando las particularidades de las Disposiciones adicionales, transitorias y finales de la LCCTE. En relación con las primeras, distinguirá entre las medidas proyectadas por el texto legal —Disposiciones adicionales segunda a novena— de aquella otra, única —Disposición adicional primera—, limitada a la exclusión del ámbito de la ley de los equipos, sistemas de armas, instalaciones y actividades de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Respecto de las finales, pormenorizará el conjunto misceláneo de reformas normativas, así como aquellas otras de contenido variado residenciadas en las Disposiciones finales séptima, octava, décima, undécima y duodécima.

10. En suma, la obra objeto de esta reseña nos presenta una aproximación detallada, rigurosa y crítica en lo oportuno de una Ley llamada a adaptar la realidad de nuestro país a las exigencias de la acción climática. El ambicioso propósito legal y el carácter poliédrico del problema que pretende afrontar la colocan por sí mismo en el primer plano de atención de juristas de muy diversas disciplinas. Siendo así, los *Comentarios a la Ley 7/2021* dirigidos

BIBLIOGRAFÍA

por los profesores TEROL GÓMEZ y PALOMAR OLMEDA son sin duda una valiosa aportación doctrinal y una herramienta imprescindible para entender cabalmente los entresijos de la transición energética y la implantación progresiva de todo el conjunto de medidas de contención contra el cambio climático que la acompañan.

Jordi ESTEVE

Profesor ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante