

Consulta pública previa a la elaboración del texto del ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA, en virtud del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

De conformidad con lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se detallan, a continuación, los aspectos correspondientes al Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética:

- Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma
- La necesidad y oportunidad de su aprobación
- Los objetivos de la norma
- Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.

El Acuerdo de París, adoptado en diciembre de 2015, es un hito de importancia histórica en la lucha mundial contra el cambio climático. El Acuerdo tiene como objetivo una transición global que culminará en un modelo de desarrollo bajo en carbono y resiliente al cambio climático.

Establece un objetivo para limitar el calentamiento global por debajo de los 2°C respecto de los niveles pre-industriales y proseguir los esfuerzos para limitar el aumento de temperatura de 1,5°C, lo que abre un abanico de oportunidades de actuación a todos los niveles con co-beneficios para las Administraciones Públicas y la sociedad civil.

En el Acuerdo de París, los Estados que lo ratificaron se comprometieron a presentar sus contribuciones nacionales (llamadas “NDCs” por sus siglas en inglés) para alcanzar los objetivos marcados en el Acuerdo.

La contribución de la Unión Europea al Acuerdo de París es el compromiso político establecido en las conclusiones del Consejo Europeo del 23 y 24 de octubre de 2014 que acordaron el marco de actuación de la Unión Europea en materia de clima y energía hasta el año 2030, en el que se fijaban los siguientes objetivos:

- Un objetivo vinculante para la UE, de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión por lo menos en un 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990.
- Un objetivo vinculante a escala de la UE de que la cuota de energías renovables dentro del consumo total de energía de la UE en 2030 sea como mínimo del 27 %.
- Un objetivo indicativo a escala UE consistente en que la eficiencia energética mejore al menos en un 27 % en 2030 con respecto a las previsiones de consumo energético futuro sobre la base de los criterios actuales.
- Un objetivo de un 15% para las interconexiones eléctricas.

Asimismo, el 30 de enero de 2016, la Comisión Europea presentó el paquete “Energía Limpia para todos” para acelerar, tanto la transición hacia una energía limpia, como el crecimiento y la creación de empleo, manteniendo la competitividad de la Unión Europea. De esta manera, un sistema energético sostenible es aquel que siendo eficaz en la garantía de suministro, pondera el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos con la protección adecuada del medio ambiente a medio y largo plazo.

Las propuestas normativas, concretadas en reglamentos y directivas, y las medidas presentadas en el paquete pretenden acelerar, transformar y consolidar la transición de la economía de la UE hacia una energía limpia, lo que permitirá generar empleo, contribuir a la consecución de los objetivos de reducción de emisiones y mejora de la eficiencia energética, incrementar la competitividad del tejido productivo, el crecimiento de nuevos sectores económicos y la mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El paquete pretende crear un sistema energético europeo más sostenible, seguro y competitivo que permita compatibilizar el cumplimiento con los objetivos de cambio climático establecidos en el Acuerdo de París con la entrega de energía al consumidor a precios asequibles.

El paquete presentado persigue tres objetivos principales:

- Priorizar la eficiencia energética
- Lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables
- Ofrecer un trato justo a los consumidores

Las propuestas de la Comisión abarcan iniciativas legislativas relativas a:

- Mercado interior de electricidad.
- Normas de gobernanza y planificación de los objetivos de eficiencia energética y energías renovables.
- Cooperación entre reguladores nacionales de la energía.
- Eficiencia energética.
- Eficiencia energética en edificios. Fomento de uso de energías renovables, en particular en el transporte, calefacción y refrigeración, autoconsumo, y biocombustibles.
- Sostenibilidad de la bioenergía.
- Seguridad del abastecimiento, y preparación frente a riesgos en el sector de la electricidad.
- Ecoetiquetado y Ecodiseño.
- Estrategia para una movilidad conectada y automatizada.
- Innovación.

Entre las propuestas destaca el aumento del objetivo de eficiencia energética desde el 27% indicativo hasta el 30%. La consecución de este nuevo objetivo tendría un reflejo directo en la reducción de emisiones, y contribuirá a la creación de empleo y actividad económica.

El nuevo sistema de Gobernanza, que se asienta en los llamados Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, es la pieza angular del paquete. Dicho Plan debe reflejar los objetivos, metas y trayectorias para cada una de las cinco dimensiones de la Unión Energética: descarbonización, eficiencia energética, seguridad energética, mercado interior de la energía e investigación, innovación y competitividad, que cada Estado miembro define para sí, teniendo en cuenta la consecución de los objetivos marcados a nivel comunitario. También debe recoger las políticas y medidas para alcanzar el cumplimiento de los compromisos, y que cada Estado Miembro recoge en su Plan.

Por otro lado, la Comunicación de la Comisión de 8 de marzo de 2011, establece la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050. En dicha Hoja de Ruta, la UE establece como objetivo la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80-95% respecto de los niveles de 1990, con dos objetivos intermedios: 40% en 2030 y 60% en 2040.

La traslación del conjunto de compromisos asumidos a nivel internacional y europeo requieren que España se dote de un marco normativo con rango de Ley que, por primera vez en España, recoja los objetivos a medio y largo plazo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y que de un respaldo legal sólido a la planificación en materia de energía, estableciendo un marco institucional estable y que permita la consecución los objetivos.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

La elaboración de la Ley es un compromiso del Presidente del Gobierno para cumplir con los objetivos recogidos en el Acuerdo de París y en el marco de la Unión Europea. Responde a la necesidad de definir un marco a medio y largo plazo para garantizar una transición ordenada de nuestra economía hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima, que es lo que nos exige el Acuerdo de París y que ya hemos asumido. El reto está en avanzar hacia modelos bajos en emisiones en nuestros principales sectores productivos y modelos de racionalización del consumo energético, lo que al tiempo supone una oportunidad para el impulso del crecimiento económico y la generación de empleo. A su vez, resulta necesario impulsar las medidas derivadas de obligaciones europeas en materia de energía y clima ya asumidas o actualmente en fase de tramitación.

Todos los grupos del arco parlamentario y la sociedad civil comparten la necesidad de elaborar esta Ley.

Así fue expresado también en términos generales en las Jornadas de Debate que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital organizaron a finales de mayo de 2017, en las que se reunieron a más de 400 expertos como fase previa al lanzamiento formal de la tramitación de la Ley.

c) Los objetivos de la norma.

La Ley debe recoger objetivos cualitativos y cuantitativos:

Respecto de los objetivos cualitativos, cabría recoger los siguientes:

- Facilitar el cumplimiento de España con sus compromisos internacionales y europeos en materia de cambio climático y de energía, contribuyendo al crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos.
- Promover las actuaciones con mayor capacidad para alcanzar los compromisos al menor coste posible, de manera que la política energética y de cambio climático favorezca la actividad económica, la competitividad y el empleo y asegure la sostenibilidad financiera del sistema energético.
- Establecer los principios rectores que guiarán las actuaciones de los poderes públicos y del conjunto de la sociedad. En particular deberá quedar reflejado el carácter transversal de la Ley.

La Ley también debería incluir objetivos cuantitativos con el fin de dotar con rango de Ley a nuestros compromisos internacionales y europeos ya asumidos o en fase de negociación. Así, los objetivos cuantitativos deberían ser los siguientes:

- Una senda de descarbonización a 2050 con un objetivo cuantificado para España: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80% y 95% respecto de 1990, en línea con lo señalado en la Hoja de ruta de la Comisión Europea a 2050.
- Objetivos a 2030, de acuerdo con la normativa comunitaria:
 - o Gases de efecto invernadero (GEI): -26% respecto de 2005.
 - o Eficiencia energética: La Comisión ha propuesto en el Paquete de invierno un objetivo de 30% a nivel de la UE y, cuando estas propuestas se concreten legislativamente, España deberá definir su contribución a este objetivo.
 - o Energías renovables: La Comisión ha propuesto en el Paquete de invierno un objetivo de un 27% a nivel de la UE y, cuando estas propuestas se concreten legislativamente, España deberá definir su contribución a este objetivo.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrían distinguirse las siguientes alternativas regulatorias:

- Adoptar únicamente el Plan Nacional Integrado de energía y clima, en el que se incluirían los objetivos nacionales. Podría aprobarse por Real Decreto o Acuerdo del Consejo de Ministros, previa remisión en su caso a la Comisión Delegada de Gobierno para Asuntos Económicos.
- Adoptar una estrategia nacional como instrumento de planificación

Ninguna de estas alternativas incluye un instrumento con rango de Ley que permita afrontar el reto que supone llevar a cabo una transformación ordenada de nuestra economía hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima.