

**BASES PARA UNA LEY DE CAMBIO
CLIMÁTICO
Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

Consejo Asesor para la Transición Ecológica de la Economía

1. La comunidad internacional ha dejado claro su compromiso con una economía neutra en carbono y su voluntad para conseguirla de forma colaborativa y solidaria. El Acuerdo de París marca una nueva era en la cooperación climática. España debe adoptar las medidas necesarias para afrontar sus responsabilidades y facilitar un futuro próspero, solidario y compatible con la seguridad climática, en línea con los objetivos y valores de la Unión Europea. No será fácil, pero incluso cuando esta voluntad se ve desafiada por algunos, la convicción sobre su necesidad se impone frente al desánimo. Algo parecido ocurre con los grandes actores económicos. Al analizar el marco en el que desarrollar su actividad y las oportunidades y amenazas a sus beneficios futuros, inversores y reaseguradoras se prodigan en actuaciones que marcan un cambio de ritmo en las expectativas de retorno en sus inversiones, originando movimientos muy interesantes en sus carteras. Toca ahora abordar las bases para un cambio sistémico en la economía española; un cambio que debe prepararnos para afrontar los impactos del cambio climático, para sentar las bases de una economía neutra en emisiones y para acompañar a los colectivos más vulnerables en el proceso de transición. Un cambio, en definitiva, que permita alinear las respuestas de los distintos actores en la buena dirección.
2. Para ello, la negociación y aprobación de una ley de cambio climático se convierte en una magnífica oportunidad para facilitar consensos y actualizar la manera en la que los distintos actores cooperan en pos del interés general. Es hora de dotarse de una ley de cambio climático y transición energética que permita abordar con éxito los desafíos a los que nos enfrentamos. El Parlamento español recomendó en 2011, con apoyo de todos los grupos parlamentarios menos el popular, la adopción de una ley que ordenara e incentivara la acción climática. Desde entonces la realidad no ha hecho sino ofrecer datos sobre la aceleración y el agravamiento del cambio climático; mientras investigadores, actores políticos, económicos y sociales avanzan en la búsqueda de soluciones y facilitan iniciativas concretas que muestran las ventajas de una acción urgente y decidida.
3. Es una ley que debe definir los objetivos e instrumentos para actuar en favor del clima, aprovechar el potencial que tiene la acción coherente de los distintos actores públicos y privados en la reducción de emisiones y en la adaptación a las consecuencias que dicho cambio conlleva, favoreciendo la transición energética en un marco de competitividad económica para España que preserve tanto la salud de las personas como el medio ambiente.
4. La inquietud social, los avances técnicos y el creciente interés económico deja claro que se trata de una agenda de gran importancia que requiere una respuesta institucional seria y solidaria que evite costes para los más vulnerables, que favorezca un cambio justo y equitativo y acelere de forma solvente la coherencia en los marcos de acción sectoriales, permitiendo aprovechar las oportunidades que esta transformación implica.
5. Esta ley favorecerá asimismo una competencia económica creadora de empleo gracias a la movilización de todos los sectores industriales y empresariales dentro del respeto de un crecimiento sostenible.

6. Esta nota pretende facilitar un diálogo sobre las premisas básicas de la ley, sus objetivos, los principios que la orientan y los mecanismos que pueden ayudar a hacerlos posible. Para ello, proponemos las siguientes bases para la elaboración de una ley de cambio climático y transición energética:

Finalidad de la ley

7. La ley debe tener una triple finalidad:
 - a) Asegurar la neutralidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en España para 2050 y un sistema energético eficiente y renovable; marcando objetivos globales y sectoriales para 2030 y 2050 y dotándose de las herramientas que favorezcan la previsibilidad, la actualización y la coordinación de las medidas destinadas a cumplir los objetivos.
 - b) Anticipar el conocimiento de los posibles efectos del cambio climático en España y facilitar la resiliencia y adaptación frente a los mismos; identificando los instrumentos que permitan integrar estas funciones en nuestros sistemas de conocimiento y gestión.
 - c) Garantizar la cohesión social y territorial en el contexto de la seguridad energética, promoviendo las medidas que permitan una transición justa y solidaria de la economía española favoreciendo el aprovechamiento de las oportunidades e identificando las medidas de acompañamiento que faciliten la resiliencia de España a los impactos del cambio climático.

Marco institucional para las políticas de clima y transición energética

8. Esta ley permite la actualización del proyecto común para España, incidiendo en su territorio y su economía, así como en la actuación de sus instituciones y ciudadanos. Se inscribe además en el proceso de construcción de la Unión Europea de la energía, que ha de facilitar a la vez la garantía del abastecimiento energético y la construcción y desarrollo de una economía sin carbono y competitiva. Por ello, la ley debe introducir mecanismos institucionales para facilitar la coherencia progresiva de las decisiones de las distintas administraciones públicas, tanto en el seno de la administración general del estado e instituciones estatales como en lo relativo a las funciones de coordinación y cooperación entre las distintas administraciones territoriales para favorecer el cumplimiento de los objetivos de la ley.
9. No parte de cero, pero se hace necesario recoger y actualizar la composición y funciones de las instituciones existentes con atribuciones en materia de acción climática: Consejo Nacional del Clima (CNC) y Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC); y energía (recuperando un organismo regulador independiente dedicado en exclusiva a la energía; reforzando las funciones y obligaciones de rendición de cuentas de los operadores de los sistemas de gas y electricidad, etc.).
10. Además, la ley debe prever los siguientes mecanismos institucionales de coordinación:
 - a) Una comisión de expertos independiente nombrada por el Parlamento, que deberá elaborar un informe anual sobre los avances y retrocesos con respecto a los objetivos cuantitativos y temporales en materia de clima y transición energética, así como hacer recomendaciones y sugerencias para su toma en

consideración por el Parlamento y el Gobierno, incluidos el momento inicial y el balance final de cada legislatura. Para garantizar su independencia, los mandatos de la comisión deben ser de cinco años y sus miembros ser elegidos entre expertos de diversas disciplinas y reconocida trayectoria en materia de clima y transición energética.

b) El Gobierno identificará el mecanismo interno de coordinación de la acción climática (a modo de ejemplo: una comisión delegada del gobierno de cambio climático y transición energética; una vicepresidencia del gobierno responsable de la coordinación y la coherencia de acción entre departamentos...) y asegurará la transparencia sobre sus objetivos, atribución de responsabilidades, evolución de los trabajos...

c) El Consejo Económico y Social debe reforzar su papel en el ámbito de la transición ecológica y energética. Entre sus competencias se incluirá la evaluación y propuesta del grado de consecución de los ODS así como las recomendaciones para la transición justa, anticipación de sectores en riesgo y ámbitos de oportunidad y uso de mecanismos de apoyo a la transición justa y su grado de eficacia y equidad y las recomendaciones y conclusiones de las Mesas de Diálogo Social para la acción climática.

Instrumentos de planificación y programación

11. La ley identificará las herramientas de planificación y programación adecuadas para asegurar la inclusión transversal del referente climático contando con la participación y colaboración de las comunidades autónomas, la academia, el mundo empresarial, las asociaciones y los ciudadanos. Para ello, se deberán adoptar las medidas para asegurar la disponibilidad de los siguientes instrumentos que habrán de informar las correspondientes políticas sectoriales:

a) Escenarios climáticos regionales, actualizados cada cinco años.

b) Plan nacional de observación, actualizado cada cinco años.

c) Estrategia nacional de cambio climático y energía limpia; incluidos objetivos sectoriales, escenarios energéticos y las sendas informativas de descarbonización a 2050 con hitos temporales a 2030 y 2040. La estrategia debe ser aprobada por Consejo de Ministros y actualizada cada cinco años, previo informe del CNC y la CCPCC y tomando en consideración las recomendaciones del Comité de Expertos independiente nombrada por el Parlamento. Las comunidades autónomas, y las ciudades de más de 100.000 habitantes, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán elaborar, hacer públicas y remitir a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático sus respectivas estrategias, incluidas sendas de descarbonización con mismo plazo e hitos temporales. Dicha comisión elaborará y publicará un informe sobre el grado de adecuación de las sendas con respecto a los objetivos nacionales así como las recomendaciones para su mejora.

d) Informe anual del Banco de España sobre finanzas climáticas, incluyendo una evaluación del riesgo financiero y para la economía española derivados del cambio climático y la intensidad de carbono, así como las

recomendaciones que, en su caso, considere convenientes para mitigar el riesgo.

e) Plan nacional de adaptación al cambio climático, actualizado cada cinco años.

f) Sistema nacional de inventario y proyecciones sectorializadas de gases de efecto invernadero.

g) Integración de la variable climática en la evaluación de impacto ambiental y la evaluación ambiental estratégica. La evaluación y la resolución deberán incluir y cuantificar las estimaciones sobre riesgos físicos y la intensidad de GEI, incidencia en la reducción de emisiones, la capacidad de absorción y su compatibilidad con las estrategias de cambio climático, las sendas de descarbonización y el plan de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático.

h) Presupuesto quinquenal de carbono y herramientas para el cálculo de emisiones directas, indirectas y evitadas en la programación de gasto en sectores emisores.

Herramientas transversales

12. La ley debe facilitar el uso de instrumentos aceleradores del cambio, como por ejemplo:

a) Fiscalidad. Deben plantearse las herramientas fiscales asociadas a la emisión de gases de efecto invernadero –la cesta de seis gases incluidos en el Protocolo de Kioto-, sin menosprecio ni incidencia eventual en los mercados de carbono. Asimismo, debe darse un tratamiento fiscal adecuado a los usos de suelo y sus cambios de uso, y al consumo de agua y sus diferentes calidades en coherencia con los escenarios hídrico-climáticos que se manejen. Incentivos fiscales para la inversión en los programas de mitigación y adaptación identificados en la ley de presupuestos generales a propuesta de la comisión de expertos y previo informe de la CCPPC.

b) Subsidios a combustibles fósiles y otras fuentes de emisión de GEI. La ley debe establecer el calendario de eliminación de subsidios a combustibles fósiles; evaluar y corregir eventuales subsidios a residuos y fertilizantes.

c) Incentivos y pagos por servicios ambientales. Los sistemas de apoyo al desarrollo rural y la producción agraria deberán integrar un reconocimiento de los servicios ambientales y sociales que prestan a través de mecanismos de pago por servicios ambientales como elemento primordial de los sistemas de cálculo.

d) Contratación pública. La ley deberá desarrollar las previsiones contenidas por los arts. 123-128 de la ley 9/2017, de contratos del sector público para asegurar del factor climático y la intensidad directa e indirecta de las emisiones de GEI asociadas a la obra, suministro o servicio en la admisión de ofertas y la decisión sobre la adjudicación del contrato.

e) Financiación autonómica. El Consejo de Política Fiscal y Financiera deberá adoptar y aplicar los criterios que aseguren que la financiación de las comunidades autónomas y el acuerdo sobre atribución de fondos integren plenamente los condicionantes climáticos en las políticas e inversiones

cofinanciadas; muy en particular en infraestructuras y movilidad. El Consejo hará públicos los criterios y el grado de eficacia de los mismos.

f) Información obligatoria de estimación de riesgos y estrategia para afrontarlos por parte de las empresas cotizadas y de las instituciones financieras. La ley debe incluir la obligación de remitir un reporte anual sobre la estimación de riesgos financieros-climáticos generados por la exposición a impactos físicos y regulatorios de las empresas cotizadas y las entidades financieras sometidas al régimen de supervisión del Banco de España.

g) Dotación adicional y mejora en el funcionamiento del Fondo Español de Carbono para una Economía Sostenible, facilitando la financiación de nuevos programas y creando la facilidad “solidaria” para financiar los contratos de transición.

Políticas sectoriales

13. La ley, de conformidad con su potencial e incidencia, establecerá los objetivos nacionales globales y sectoriales a 2030, 2040 y 2050. Los objetivos de reducción de emisiones del conjunto de la economía española serán -20% con respecto a los niveles de 1990 en 2030; -55% en 2040 con respecto a 1990 y -90% en 2050.

14. La ley introducirá también los cambios normativos y las herramientas instrumentales necesarias para facilitar el cumplimiento de dichos objetivos de reducción, así como las referencias sectoriales clave para la evaluación de la vulnerabilidad y las estrategias de resiliencia y adaptación en, al menos, los siguientes sectores (se incluyen algunas referencias a modo de ejemplo en cada epígrafe):

a) **Agricultura, ganadería y pesca;** prestando especial atención a la reducción de la vulnerabilidad por los impactos del cambio climático y fomentando buenas prácticas en consumo de agua, suelo, fertilizantes, energía y generación y gestión de residuos.

b) **Uso del suelo, cambios de uso del suelo; política forestal y desarrollo rural.** Entre otros, la adopción de un plan nacional forestal y de suelos que incorpore un mapa de vulnerabilidad de suelos y medidas para facilitar su preservación así como la correcta evaluación y promoción de prácticas de gestión forestal para la resiliencia frente al cambio climático y el reconocimiento del papel de los bosques en las estrategias de cambio climático; aplicación plena de la ley de desarrollo rural. Limitaciones a la nueva artificialización y protección de suelos vulnerables

c) **Agua;** incluida la correcta incorporación de los escenarios climáticos en los instrumentos de planificación y gestión del agua, asegurando un buen estado del caudal ecológico y los ecosistemas acuáticos; objetivos y medidas para la máxima eficiencia en demanda y transporte y aprovechamiento y depuración; así como la elaboración anticipada y aplicación de planes de sequía e inundación en escenarios de cambio climático que garanticen la seguridad de las personas y bienes y la capacidad de abastecimiento. Protección de humedales como reservorios capaces de construir resiliencia a partir de soluciones basadas en la naturaleza.

d) **Energía y mercado eléctrico;** la ley debe marcar los objetivos básicos en materia de transición energética: al menos, renovables 40% consumo final de energía y 80% del sistema eléctrico en 2030 y, al menos, 90% de renovables en sistema eléctrico en 2040 y 100% en 2050, con trasvase importante en otros consumos de energía final. Marco regulatorio del mercado eléctrico adecuado a las exigencias de la transición para hacerlo económicamente viable y ambientalmente sólido: papel operadores del sistema; modos de fijación de precios; generación distribuida; almacenamiento... Prohibición nuevos permisos de exploración y explotación de hidrocarburos antes de 2020. Limitaciones a nuevas infraestructuras asociadas a hidrocarburos y plan de reducción progresiva del gas.

e) **Transporte, accesibilidad y movilidad.** Objetivos sectoriales; sendas de reducción de emisiones; limitaciones en el uso de motores de combustión; objetivos en la generalización de sistemas de movilidad sostenible e infraestructuras de apoyo; herramientas de coordinación entre administraciones y mecanismos de participación de actores de la movilidad en procesos de propuesta, aplicación y evaluación. Instrumentos en áreas metropolitanas.

f) **Urbanismo, rehabilitación y regeneración urbana; edificación e infraestructuras.** Modificación de la normativa en materia técnica de edificación para facilitar la paulatina introducción de edificios cero emisiones, empezando por los nuevos y reformas integrales hasta la completa renovación del parque en 2050. Plan de choque para la rehabilitación energética del parque de edificios construidos. Herramientas que faciliten la evaluación de riesgos climáticos en infraestructuras; información pública y promoción de estrategias de reducción de emisiones asociadas al uso de infraestructuras, incluidos planes especiales de vigilancia y reducción en las grandes infraestructuras de transporte aéreo y marítimo. Promoción del uso de materiales con menor impacto y mayor resiliencia; los instrumentos de ordenación urbanística evaluarán y ofrecerán información sobre las emisiones directas y asociadas a las propuestas que contengan e incluirán medidas para reforzar la resiliencia de los espacios urbanos al cambio climático e identificarán espacios para la correcta integración de soluciones que reduzcan consumos energéticos y emisiones.

g) **Residuos; industria; comercio; economía circular y economía digital;** facilitación de las actuaciones climáticas en industria y comercio; fijación de objetivos cero emisiones y residuo cero y adaptación de las correspondientes estrategias sectoriales; estándares en rendimiento de materiales y electrónica; obsolescencia programada y ecodiseño que facilite gestión ulterior; plena integración de la variable climática en la estrategia de economía circular y en los instrumentos regulatorios y de promoción de la economía digital midiendo su incidencia.

h) **Turismo.** Instrumentos planificación para la integración variable climático. Plan rehabilitación de infraestructuras con objetivos reducción huella hídrica, energética y carbono.

i) **Educación, investigación e innovación;** impulso plan ciencia clima; e incentivos innovación.

j) **Costas, territorios insulares y océano.** Objetivos cuantificados y temporales plan costa clima; estrategia economía azul; programa islas clima 100% renovables en 2050; prohibición nuevas instalaciones de hidrocarburos y plan reducción progresiva de las existentes; estrategia puertos verdes. Medidas para facilitar el papel de los archipiélagos como territorios piloto capaces de adelantar la estrategia de neutralidad en carbono y resiliencia al cambio climático.

k) **Espacios naturales protegidos y soluciones basadas en la naturaleza.**

Asimismo, la ley introducirá los mecanismos que aseguren la coherencia entre todos ellos y los mecanismos de transparencia y reporte a la opinión pública. Estos mecanismos respetarán, conforme al Convenio de Aarhus, los principios de información, participación y acceso a la justicia. Cada Ministro deberá presentar un informe de progreso anual que se incorporará al debate de la Comisión independiente de expertos y será objeto de la evaluación final que ésta presente al Parlamento.

Transición justa y solidaria

15. La ley debe desarrollar las premisas que faciliten la anticipación de los efectos que la transición energética, la construcción de una economía compatible con el clima y otras innovaciones –como la digitalización- pueden tener en el empleo, la desigualdad y las expectativas en el mercado laboral; en particular en comarcas especialmente dependientes de uno o varios centros de producción en transformación. Se respetará el principio de solidaridad y coherencia territorial así como el respeto a los recursos naturales, la salud humana y el medio ambiente. Se hará especial hincapié en el desarrollo e inversión en la innovación y en nuevas tecnologías verdes, así como en la promoción, educación y formación a estas tecnologías.

16. Para ello, la ley:

a) Encomendará al Consejo Económico, Social (y Ambiental) la identificación y actualización de un mapa de comarcas en transición; así como la evaluación de la eficacia de las medidas y el dinero público invertido en procesos previos de reconversión;

b) Creará el contrato de transición justa, por el que se establecerán objetivos y plazos para la reconversión acompañados de medidas de apoyo y formación y constitución de clusters de reindustrialización y transición climática con participación de las empresas en proceso de cambio, las autoridades, las asociaciones, los ciudadanos y agentes locales.

c) Dotará adecuadamente el fondo español de carbono para la economía sostenible que facilitará el préstamo y/o la cobertura de riesgos para la diversificación económica acordada en los planes de transición.

d) Preverá un mecanismo facilitador para el acceso a financiación internacional y doméstica destinada a zonas en declive y diversificación, sobre la base de la experiencia del IDEA y el CDTI entre otros.

16. Asimismo, la ley establecerá los mecanismos adecuados para abordar la pobreza energética y la pobreza hídrica en consumos básicos vitales.

Acción exterior

17. La ley incorporará los principios que faciliten el respeto, la integración y en lo posible el liderazgo de España en las políticas de cambio climático y energía limpia comunitarias así como su integración en la acción exterior de España en el contexto global