

LAS MEDIDAS AUTONÓMICAS PARA MITIGAR Y ADAPTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES AUTONÓMICAS DE CATALUNYA, ANDALUCÍA E ILLES BALEARS

Aitana De la Varga Pastor *

Resumen

Este trabajo analiza de forma panorámica y comparativa las legislaciones aprobadas por las comunidades autónomas para afrontar el cambio climático. El Acuerdo de París les otorga un papel protagonista, junto con otros actores, como subnational entities para afrontar y lograr los retos que plantea entorno a la mitigación y adaptación del cambio climático. Hasta el momento de elaboración de este trabajo tan solo tres comunidades autónomas han aprobado instrumentos legislativos para mitigar y adaptar el cambio climático. Se trata de Catalunya, Andalucía e Illes Balears. No obstante, otras tienen estrategias y políticas aprobadas con el mismo fin y algunas han iniciado trámites para aprobar la oportuna legislación al respecto. En este trabajo estudiamos los objetivos para mitigar y adaptar el cambio climático que plantean dichas leyes, así como los instrumentos jurídicos que prescriben para lograrlos y su efectiva aplicación y desarrollo.

Palabras clave

Cambio climático, mitigación, adaptación, emergencia climática, transición energética, legislación ambiental autonómica, legislación ambiental.

Abstract

This paper provides a panoramic and comparative analysis of the legislation passed by the Autonomous Communities to tackle climate change. The Paris Agreement gives them

* Profesora agregada (contratada doctora) de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público de la Universitat Rovira i Virgili (URV) aitana.delavarga@urv.cat. Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación con número de referencia: PID2020-115551RA-I00.

a leading role, together with other actors, as subnational entities to face and achieve the challenges posed by climate change mitigation and adaptation. At the time of writing, only three autonomous communities have approved legislative instruments to mitigate and adapt to climate change. These are Catalonia, Andalusia, and the Balearic Islands. However, other regions have approved strategies and policies for the same purpose, and some have begun the process of approving the relevant legislation. In this paper we study the objectives to mitigate and adapt to climate change set out in these laws, the legal instruments they prescribe to achieve them, and their effective implementation and development.

Keywords

Climate change, mitigation, adaptation, climate emergency, energy transition, regional environmental legislation, environmental law.

SUMARIO: I. Introducción. II. Análisis comparativo de las legislaciones autonómicas de cambio climático y transición energética. 1. Aspectos comunes y diferenciales. 2. La organización administrativa climática. 3. Los instrumentos de planificación como ejes vertebradores. 4. Medidas de mitigación del cambio climático. A. Los objetivos de reducción de GEI. B. Los objetivos de transición energética. 5. Medidas de adaptación al cambio climático. A. Políticas sectoriales. B. La política sectorial de energía. Medidas para lograr una transición justa. 6. La sensibilización y la difusión como herramientas clave. 7. La ejemplificación de la administración pública. 8. Los instrumentos de fiscalidad ambiental. 9. El régimen disciplinario. III. Conclusiones. IV. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de París firmado en 2015 prevé la gobernanza multinivel de los Agentes públicos, por lo que las comunidades autónomas (en adelante, CC. AA.) toman un papel relevante como *subnational entities* junto con el resto de los actores (1). Esto ha llevado a que algunas CC. AA. hayan promulgado sus respectivas leyes autonómicas, así como planes y estrategias para lograr la mitigación y adaptación del cambio climático por la que aboga el Acuerdo de París. Asimismo, la UE ha incorporado sus objetivos en su ordenamiento y ha adoptado su vinculación, entre otros, con la aprobación de la ley europea del clima (2).

(1) Sobre esta cuestión, véase, entre otros RODRÍGUEZ BEAS, M., «La incidencia del Acuerdo de París en las políticas públicas catalanas frente al cambio climático: la ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, n.º 2, 2018.

(2) Aprobada por el Reglamento (UE) 2021/119 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) n. 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).

Por el momento, los territorios autonómicos que han redactado legislación climática propia son Catalunya, con la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de *Canvi Climàtic* (LCCC) (3), Andalucía, con la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático (4) y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía e Illes Balears, con la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de *Canvi Climàtic i Transició Energètica* (5). Existen otras siete comunidades autónomas que han iniciado la tramitación de normativa autonómica. Se trata de Aragón, Asturias, Canarias, Comunidad Valenciana, La Rioja, Navarra, País Vasco.

El cambio climático y la transición energética forman parte del concepto de medio ambiente, en tanto que concepto amplio, por lo que se enmarca en el artículo competencial 149.1.23 de la CE sobre protección del medio ambiente que otorga la competencia legislativa básica al Estado de forma exclusiva y las normas de desarrollo a las CC. AA., así como dictar normas adicionales de protección. Por lo tanto, la competencia ambiental es la competencia sustancial. No obstante, también confluyen otros títulos competenciales como las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE) y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

Cabe anotar que en los últimos tiempos la jurisprudencia se ha decantado por un discurso recentralizador de competencias en favor del Estado y en detrimento de la capacidad legislativa de las CC. AA. (6) Estas interpretaciones hacen pervivir políticas que apuestan por combustibles fósiles y blindan cualquier atisbo de cambio en el régimen energético, lo que supone una regresión en la protección ambiental (7). En atención a esta cuestión y al momento histórico en el que nos encontramos nos preguntamos si se precisa una mayor descentralización en aras de facilitar la transición energética y afrontar la emergencia climática desde los distintos niveles (8). La STC 87/2019, de 20 de junio, sobre la ley catalana de cambio climático es reflejo de la tendencia recentralizadora y de esta interpretación del título energético con una visión casi exclusivamente focalizada en la cuestión económica y no ambiental (9).

(3) Véase, entre otros, DE LA VARGA PASTOR, A., «Estudio de la ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático, y análisis comparativo con otras iniciativas legislativas subestatales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, 2, 2018.

(4) Véase entre otros, MORA RUIZ, M., «La respuesta legal de la Comunidad autónoma de Andalucía al cambio climático: estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía», *Revista Catalana de Dret Ambiental* [en línea], vol. 11, 1, 2020.

(5) Véase, entre otros, JARIA MANZANO, J. y COCCIOLO, E., «Cambio climático, energía y comunidades autónomas. El impulso de la transición energética mediante el cierre de centrales térmicas en la Ley balear 10/2019», *Revista jurídica de les Illes Balears*, 18, 2020, pp. 61-88.

(6) Esta tendencia ha sido constatada por CASADO CASADO, L., *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2018.

(7) Sobre esta cuestión, véase, entre otros, COCCIOLO, E., «Cambio climático en tiempos de emergencia. Las comunidades autónomas en las veredas del “federalismo climático español”», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, 2020.

(8) Sobre la gobernanza multinivel véase, entre otros, ZAMBONINO PULITO, M., «La articulación de la gobernanza multinivel a través de las técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 52, 2018, pp. 230-263.

(9) Véase DE LA VARGA PASTOR, A., «La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, 1, 2020.

Es preciso destacar unas notas importantes. Los estatutos de autonomía comprenden la protección medioambiental como competencia propia (art. 144 del EAC, art. 47 EAA, art. 30.46 EAB); las leyes autonómicas de cambio climático y transición energética tienen como finalidad la mitigación y adaptación de cambio climático y, como tales, son leyes de carácter sustancialmente ambiental. Asimismo, la CE las ampara no solo en relación con el desarrollo legislativo sino fundamentalmente en la posibilidad de dictar normas adicionales de protección.

En el ámbito estatal la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante, LCCTE)(10), se promulgó con mucha posterioridad a las autonómicas y cabrá ver cómo afecta, en tanto que se trata de legislación básica.

II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

1. ASPECTOS COMUNES Y DIFERENCIALES

La primera ley autonómica de cambio climático que vio la luz fue la LCCC, la cual por esta circunstancia fue una ley pionera, calificada también como programática e inspiradora. Destaca, entre otras, la introducción de tres impuestos de carácter ambiental con carácter finalista, uno de ellos ya previsto en una legislación anterior (11) y modificado posteriormente (12). No obstante, esta ley fue fuertemente recortada por la mencionada STC 87/2019, la cual derogó varios artículos o reinterpretó otros y validó otros tantos, entre ellos los impuestos ambientales. Todo ello comportó la aprobación por parte del Gobierno de varios decretos, como veremos, para enmendar las cuestiones que quedaban en el aire como consecuencia de la STC.

En segundo lugar se promulgó la ley andaluza, que destaca por su grado de exigibilidad y de implementación, así como por su transversalidad y la regulación de las emisiones difusas. Incorpora expresamente la transición energética justa.

La ley balear, a su vez, incorpora dicha transición energética justa de forma expresa. La caracteriza el hecho insular y la finalidad de lograr la autosuficiencia energética, tanto en autogeneración como autoconsumo en la isla. Destaca además la introducción de la perspectiva climática.

Las tres leyes autonómicas tienen en común el establecimiento de medidas y objetivos de mitigación, de medidas de adaptación que se prevén para las distintas

(10) ALENZA GARCIA, J. F., «Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética)», *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, 38-39, 2021.

(11) Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni.

(12) Por la Llei 9/2019, del 23 de desembre, de modificació de la Llei 16/2017, del canvi climàtic, pel que fa a l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica.

políticas sectoriales, la transversalidad de las medidas y la previsión de lograr la transición energética. Por otro lado, tan solo la legislación catalana prevé la fiscalidad ambiental finalista y, sin embargo, no contiene ningún régimen disciplinario, como sí que lo comprende tanto la legislación andaluza como la balear. Esto último resta fuerza a la legislación catalana.

Si nos fijamos en los objetivos, fines y ámbito de aplicación observamos que la ley catalana prevé como finalidades principales: reducir las emisiones de GEI y la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático, favorecer la transición hacia una economía neutra en emisiones GEI, competitiva, innovadora y eficiente del uso de recursos, a las que se suman nueve finalidades más. Por su parte, la ley andaluza fija como finalidad la lucha frente al cambio climático y hacia un nuevo modelo energético en Andalucía y concreta nueve objetos. Por último, la ley balear aboga por la estabilización y el decrecimiento de la demanda energética, la reducción de la dependencia energética del exterior, el despliegue de renovables y la descarbonización, la democratización de la energía, la gestión inteligente de la demanda, la resiliencia y la adaptación al cambio climático y la transición justa.

2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA CLIMÁTICA

Las tres leyes autonómicas objeto de comentario atribuyen a varios órganos administrativos la competencia en materia de cambio climático atendiendo a varios intereses. Podemos cuantificarlos en cinco en total, aunque de diversa índole en cada comunidad autónoma.

Se crea la consejería competente en materia de cambio climático en las tres CC. AA. En Catalunya se atribuye al *Departament d'Acció Climàtica, Agricultura i Agenda Rural*, en Andalucía a la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca y Desarrollo Sostenible y en Balears a la *Conselleria de Transició Energètica, Sectora Productius i Memòria Democràtica*.

En atención a la transversalidad de la materia, se crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático en las tres CC. AA. (En Balears fue creada por el *Decret 33/2020*, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y composición de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático del Gobierno de las Illes Balears y en Catalunya, casualmente con el mismo número y año, el Decreto 33/2020, de 18 de febrero, determina reglamentariamente la composición y el régimen de funcionamiento de la *Comissió Interdepartamental del Canvi Climàtic i sobre el Fons Climàtic i la Comissió del Fons Climàtic*).

Como órgano participativo de la ciudadanía y otros actores sociales se crean respectivamente los siguientes órganos: la mesa social de *canvi climàtic* en Catalunya (Decreto 31/2022, de 22 de febrero, por el que se establece la composición y el régimen de funcionamiento de la mesa social del cambio climático), el Consejo Andaluz del Clima (regulado por el Decreto 175/2021, de 8 de junio, por el que se regula la composición y el funcionamiento del Consejo Andaluz del Clima) y el Consejo Balear del Clima (creado por el *Decret 38/2021*).

Balears opta además por crear un Comité de Expertos para la Transición Energética y el Cambio climático (en la Resolución informativa del presidente del

Comité de Expertos para la Transición Energética y el Cambio Climático de las Illes Balears por la que se informa de la constitución del Comité y de los miembros que forman parte del mismo, publicada en el BOIB de 11 de marzo de 2021), mientras que Catalunya y Andalucía optan por la creación de una Oficina Catalana de *canvi climàtic*, como órgano técnico del Govern de la Generalitat de Catalunya, adscrito a la Direcció General de Qualitat Ambiental i Canvi Climàtic de la Secretaria d'Acció Climàtica, encargado de impulsar en Catalunya el establecimiento de estrategias, planes y proyectos en materia de cambio climático, (13) y por la Oficina Andaluza de Cambio Climático, adscrito a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca y desarrollo sostenible y cuya misión es la planificación estratégica, el diseño y la ejecución de actuaciones para hacer frente al cambio climático (14).

Además, tanto Catalunya como Balears crearon sendos institutos que conocen exclusivamente sobre los temas de energía. Se trata del ICAEN (Institut Català de l'Energia) (15) que ya existía previamente a la LCCC, la cual otorga entre otros, ayudas para la transición energética, y el Institut Balear de l'Energia (16), creado en 2019.

Por último, Andalucía dispone de una Red de Observatorios de Cambio Global de Andalucía que incluye el cambio climático como área temática.

3. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN COMO EJES VERTEBRADORES

Los instrumentos de planificación cobran especial protagonismo en las leyes autonómicas de cambio climático aprobadas hasta el momento para determinar la hora de ruta para los fines y retos que se plantean.

Catalunya apuesta por la aprobación de dos planes estratégicos por parte del Govern de la Generalitat abordando, por un lado, la mitigación y, por el otro la adaptación. Se trata del Marco Estratégico de Referencia de Mitigación y el Marco Estratégico de Referencia de Adaptación. Lamentablemente, cinco años después de la aprobación de la ley estos planes aun no están actualizados, a pesar de que se han iniciado los trámites para el marco estratégico de referencia de adaptación.

Andalucía apuesta por un único plan que incluye tanto la mitigación como la adaptación. Se trata del ya aprobado, por el Decreto 234/2021, de 13 de octubre, Plan Andaluz de Acción por el Clima, conocido como PAAC para el periodo 2021-2030. Este plan incluye programas de mitigación de emisiones para la transición energética, adaptación, comunicación y participación.

Balears, en atención a su máxima preocupación, la transición energética, prevé, por un lado, la aprobación del Plan de Transición Energética y Cambio Climático (PTECC) que se configura como piedra angular de la ley y, por el otro, el Plan Director Sectorial Energético.

(13) <https://canviclimatic.gencat.cat/ca/oficina/>

(14) <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/web/cambio-climatico/acerca-del-pacc>

(15) <https://icaen.gencat.cat/ca/inici/>

(16) <http://www.caib.es/govern/organigrama/area.do?lang=ca&coduo=3828756>

En el plano local, tanto Andalucía como Balears apuestan por la elaboración obligatoria de planes municipales contra el cambio climático. En el caso andaluz, el artículo 15 de la ley prevé que los municipios elaborarán y aprobarán dichos planes en el ámbito de las competencias propias que les atribuye el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en el marco de las determinaciones del Plan Andaluz de Acción por el Clima. En el caso balear se trata de planes de acción municipales para el clima y la energía sostenible, regulados en el artículo 22 de la ley y se prevé que los municipios de población inferior a 20 000 habitantes puedan aprobar los planes de forma mancomunada o individual (17).

Por último, la ley andaluza cita expresamente y pone énfasis en los planes con incidencia en materia de cambio climático y evaluación ambiental.

4. MEDIDAS DE MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Las medidas de mitigación pretenden reducir las emisiones de GEI hasta los objetivos que se pretenden lograr. Con el fin de conocer cuál es el *quantum* de dichas emisiones se crea por las tres leyes autonómicas un inventario en el que consten las emisiones de carbono. En Catalunya recibe el nombre de Inventario de carbono, en Andalucía Inventario Andaluz de Emisiones GEI y, en Balears, Inventario de emisiones GEI.

Catalunya y Balears apuestan asimismo por fijar presupuestos del carbono y por registrar la huella de carbono (huella de carbono en Catalunya y Registro Balear de huella de carbono).

Por último, tanto la ley catalana como la balear apuestan por establecer objetivos propios de reducción de GEI, que Andalucía fija en el PAAC y no en la ley. Además, Andalucía prevé los Escenarios climáticos de Andalucía.

A. Los objetivos de reducción de GEI

Antes de abordar la legislación autonómica es preciso tener en cuenta los objetivos de reducción de las emisiones de GEI que fijan tanto la ley europea del clima (LEC) como la LCCTE. Tomando como año de referencia 1990, el objetivo final de 2050 por el que apuesta la LEC es la neutralidad climática. Para lograrla fija unos objetivos intermedios. En primer lugar, para 2030 prevé lograr al menos la reducción de 55 %, como porcentaje vinculante de reducción interna neta. Sin embargo, no se atreve a fijar un porcentaje posterior y, por ello, establece que para 2040 la Comisión propondrá seis meses después del primer balance mundial un presupuesto indicativo.

La LCCTE, tomando también como año de referencia el 1990, es muy poco ambiciosa, ya que tan solo exige como objetivo de mínimos la reducción de al

(17) La importancia de los entes locales en el reto de mitigar y adaptarse al cambio climático lo reflejan trabajos de autoras como SIMOU y PRESICCE en sendas tesis doctorales. La primera ha visto la luz como publicación, SIMOU, S., *Derecho local del cambio climático*, Marcial Pons, 2020 y la segunda esperamos que la vea pronto, PRESICCE, L., *Los entes locales en la acción climática global, responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas*, que se puede consultar en Tesis Doctorals en Xarxa (TDX).

menos el 23 % de GEI (art. 3) para 2030, aunque pretenda lograr a su vez la neutralidad climática para 2050 «sin perjuicio de las competencias autonómicas». Ello permite que legislación autonómica anterior, en atención a la posibilidad de dictar normas adicionales de protección, pueda ser más ambiciosa que la estatal a la hora de fijar objetivos de reducción de emisiones de GEI, como así sucede.

Cataluña se presenta como la más exigente en cuanto a reducción de GEI ya que apuesta, igual que la LEC, por la neutralidad climática en 2050 con una reducción del 100 % y con objetivos intermedios a su vez muy exigentes. Se prevé una reducción de GEI del 40 % para 2030 y del 65 % para el 2040. No solo se queda en los GEI, sino que también apuesta por la reducción de NO₂ para el 2020 del 35% y de PM₁₀ del 30 % para el 2050. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha considerado que el Parlament de Cataluña se estaba extralimitando en el ejercicio de sus competencias por territorializar y concretar dichos objetivos, por lo que estos objetivos fueron anulados por la STC 87/2019. Como respuesta, la Generalitat aprobó el Decreto Ley 16/2019 de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, que ha tenido que adaptar el texto y determina en la actualidad que los objetivos deberán ser congruentes con el escenario neutro en el marco de la visión estratégica de la UE. Todo ello ha rebajado las expectativas catalanas.

Balears, tomando como año de referencia también 1990, ha fijado dicha reducción de GEI en el 40 % para 2030 y el 90 % para 2050. En este caso no se ha cuestionado su constitucionalidad. Sin embargo, su objetivo final territorial para 2050 es menos exigente que el europeo.

Andalucía, en cambio, toma como año de referencia 2005, y aunque la ley es muy poco ambiciosa –fijando un mínimo del 18 % para 2030–, el PAAC aumenta este porcentaje al 41 % y deja la fijación de los posteriores periodos en función de los objetivos internacionales de la Unión Europea y del Estado. Cabe apreciar que en este caso el instrumento que fija el porcentaje es un plan y no una ley, por lo que es vinculante tan solo en el objetivo del 18 %. Dicho porcentaje es inferior al establecido en la norma estatal básica por lo que, como legislación de mínimos, deberá atenerse al 23 % que determina la ley estatal aunque el 18 % es para el territorio de Andalucía.

Por otro lado, como reflexión, cabrá ver como conjugan todas las normas europeas, estatales y autonómicas y los objetivos territoriales para lograr el objetivo final global a nivel europeo: la neutralidad climática.

B. Los objetivos de transición energética

Las leyes autonómicas de cambio climático establecieron en sus textos legislativos objetivos de reducción no solo de GEI en términos estrictos sino también con el fin de lograr la transición energética hacia energías más renovables, reduciendo el uso de energías procedentes de combustibles fósiles. La ley estatal (la LCCTE) también estableció posteriormente objetivos de transición energética.

Las tres leyes autonómicas promueven la penetración de las energías renovables en detrimento del uso de los combustibles fósiles. Cataluña se erige como la más exigente en tanto que impulsa un modelo energético en el que el combustible fósil tienda a ser nulo, para lo que establece un objetivo del 50 % para 2030 y del

100 % para el 2050. A su vez en 2050 pretende también reducir los GEI en energías renovables y en producción energética, como ser más eficiente energéticamente (establece un objetivo del 100 % para 2050). Fija políticas de ahorro y eficiencia energética que había establecido en el 27 % pero que tomando como referencia la LCCTE será del 32,5 %, como indica el Decreto Ley 16/2019 mencionado. Para lograr estos objetivos Catalunya aprobó el Pacte Nacional de l'Energia. El Decreto ley 16/2019 regula como se llevará a cabo, en cuanto a autorizaciones se refiere. Cabe anotar que este decreto ley ha sido objeto de duras críticas, por impedir la participación pública en el procedimiento y por no prever una planificación en el despliegue de las instalaciones de energías renovables (eólica y fotovoltaica), entre otras cuestiones.

Balears, por su parte, fija objetivos de ahorro y eficiencia energética con una reducción del consumo primario de un 26 % para 2030 y del 40 % para 2050, a través de cuotas quinquenales que contempla el PTECC y tomando como base el año 2005. Por otro lado, pretende que las energías renovables penetren hasta llegar al 100 % en 2050, logrando generar así al menos el 70 % de la energía consumida. Todo ello va alineado con su objetivo principal de ser autosuficientes en las islas. Para ello, establece un objetivo intermedio para 2030 del 35 %. Por último, para lograr dicha transición se propone cerrar las centrales térmicas (la de Alcúdia para 2020 y las del grupo 3 y 4 para 2025, así como la eliminación del fuel).

Finalmente Andalucía, aunque no tan ambiciosa a largo plazo, sí que fija objetivos de reducción de lo que llama consumo tendencial de energía primaria, siendo incluso algo más ambiciosa que Balears al establecer el porcentaje en un mínimo del 30 % para 2030, aunque excluyendo usos no energéticos. Asimismo aboga, como las otras CC. AA., por la penetración de las energías renovables y la tendencia hacia la nulidad de los combustibles fósiles. Para ello fija el objetivo para 2030 de lograr una mínima aportación del 35 % de energías renovables al consumo final bruto, así como fomentar el autoconsumo.

Es el momento de analizar si la LCCTE estatal se alinea con estos objetivos y de qué modo y si comparten ambición. La legislación estatal básica pretende la penetración de energías renovables en el consumo final del siguiente modo: para 2030, al menos del 42 %, lo que la hace algo más exigente que Balears y Andalucía, pero menos exigente que Catalunya. Por otra parte, concreta que el sistema eléctrico genere energía a partir de energías renovables en el 74 %. En tercer lugar, aboga por la mejora de la eficiencia energética y de la disminución del consumo de energía primaria en al menos un 39,55. Finalmente, pretende alcanzar antes de 2050 la neutralidad climática, lo que supone la generación exclusiva del sistema eléctrico de origen renovable.

5. MEDIDAS DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Junto a la mitigación del cambio climático es necesario también adaptarse al mismo y, por ello, las legislaciones autonómicas consideran necesario adoptar medidas en dicho ámbito. Las tres CC. AA. optan por la planificación. En Catalunya se prevé aprobar el Marco Estratégico de Referencia de Adaptación elaborado por la oficina de Catalunya de cambio climático. Este plan, que da continuidad al

ESCACC 2012-2020, es el ESCACC para el periodo 2021-2030 y por el momento ha iniciado los trabajos técnicos. En Andalucía ya tienen aprobado el Programa de adaptación, en el marco del PAAC 2021-2030 que ya mencionamos, en el anexo VIII. En Balears se adopta el mismo formato que en Catalunya, aprobar un nuevo Marco Estratégico de Adaptación como parte del PTECC. Por el momento no se ha aprobado, aunque existe una estrategia previa, la *Estratègia balear de canvi climàtic* 2013-2020, que contempla medidas de adaptación.

En cuanto al contenido de estos instrumentos, Catalunya prevé que el marco estratégico de referencia de adaptación realice una evaluación de los impactos, junto con la identificación de los sistemas naturales, los territorios y los sectores económicos más vulnerables, para luego proponer medidas de adaptación para reducir dichas vulnerabilidades. A su vez prevé introducir los cambios necesarios en los sistemas económicos, sociales y ambientales que garanticen su funcionamiento en las nuevas condiciones climáticas. Para lograr estos fines se aboga por la coordinación intersectorial y, como veremos en el siguiente apartado, se fijan objetivos para cada política sectorial. Asimismo, se pone énfasis en la resiliencia.

El anexo VIII del PAAC 2021-2030 de Andalucía establece como objetivo reducir los riesgos económicos, sociales y ambientales derivados del cambio climático mediante la incorporación de medidas de adaptación en instrumentos de planificación autonómica y local. Apuesta por la necesaria programación de actuaciones, tanto de sujetos públicos como privados y por la responsabilidad compartida entre estos. Por otro lado, enumera las áreas estratégicas en las que actuar y el contenido mínimo del programa de adaptación. Identifica además los impactos principales del cambio climático y tiene en consideración la huella hídrica. Por último, considera imprescindible la mejora del conocimiento y la participación pública.

Balears recoge en el marco estratégico de referencia los principios básicos de actuación con un contenido mínimo, siendo estos: los escenarios climáticos de referencia, que parten de proyecciones climáticas; el análisis de los principales impactos previstos en los escenarios climáticos; la identificación de los riesgos y posibles vulnerabilidades de la ciudadanía, de los diferentes sectores y de los ecosistemas ante el cambio climático; y el análisis de la capacidad de adaptación. Prevé fijar las líneas generales de adaptación para reducir vulnerabilidad y aumentar resiliencia y establecer indicadores mínimos de vulnerabilidad y adaptación.

Como vemos los tres instrumentos coinciden en la identificación de vulnerabilidades y en la necesidad de cambiar los sistemas económicos, sociales y ambientales para afrontarlas y adoptar medidas que puedan afrontarlas (18), llamando a coordinación intersectorial, responsabilidad compartida y resiliencia. No obstante, cada una opta por estrategias distintas para lograr determinar dichas medidas y pone énfasis en distintos ámbitos, como, por ejemplo, Andalucía en la huella hídrica.

A. Políticas sectoriales

El cambio climático es transversal y afecta a las distintas políticas sectoriales, por lo que es preciso y necesario identificar dichas políticas, fijar objetivos de miti-

(18) Véase, entre otros, ALENZA GARCÍA, J. F., «Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, [en línea], vol. 10, 1, 2019 y SORO MATEO, B., «La vulnerabilidad en derecho ambiental», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 42, 2019.

gación y, especialmente, de adaptación y medidas para lograr dichos objetivos. Las tres CC. AA. realizan dicho ejercicio.

Catalunya opta por integrar medidas en la planificación, ejecución y control de las siguientes políticas sectoriales: agricultura y ganadería; pesca y acuicultura; agua; biodiversidad; bosques y gestión forestal; energía; industria, servicios y comercio; infraestructuras; residuos; salud; transportes y movilidad; turismo; formación profesional, universidades e investigación; urbanismo y vivienda (reguladas en el Cap. III).

Andalucía, opta por enumerar las áreas estratégicas: recursos hídricos; prevención de inundaciones; agricultura, ganadería, acuicultura, pesca y silvicultura; biodiversidad y servicios ecosistémicos; energía; urbanismo y ordenación del territorio; edificación y vivienda, movilidad e infraestructuras viarias, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias; salud; comercio; turismo; litoral; migraciones asociadas al cambio climático (art. 11.2).

Balears, distingue, por un lado, las políticas de movilidad y transporte (título V), la sensibilización y ejemplificación (título VI), y las Políticas sectoriales que curiosamente aborda en la Disposición adicional sexta. En relación con estas últimas prevé impulsar la acción pública y las políticas para contribuir eficazmente a la lucha contra el cambio climático y lograr la transición energética, para lo que establece criterios relacionados con reducir la vulnerabilidad en turismo, residuos, bosques y gestión forestal, sector agrario, gestión de recursos hídricos, salud, urbanismo y transporte marítimo y aéreo.

B. La política sectorial de energía. Medidas para lograr una transición justa

Hemos considerado oportuno destacar las medidas previstas en la política sectorial de energía –puesto que adopta un papel relevante y protagonista para la transición energética (19)– y analizar y comparar las tres legislaciones autonómicas para conocer qué objetivos pretenden, qué medidas específicas se han adoptado y que instrumentos se utilizan para lograrlos.

En Catalunya, la LCCC apuesta por un modelo 100 % renovable, desnuclearizado y descarbonizado, neutro en emisiones GEI y por un sistema energético descentralizado, fundamentalmente de proximidad, no dependiente de combustibles fósiles ni nucleares en 2050, así como por el fomento del autoconsumo y garantizar el derecho de acceso a la energía. Para lograr este objetivo la ley inicialmente preveía varios instrumentos que han sido anulados por la STC 87/2019 por considerarlos inconstitucionales. Se trata del Plan de transición de cierre de las centrales nucleares, previsto hasta el año 2027, un sistema de tarifas que penalizase el sobreconsumo, la prohibición del *fracking* y la reducción del consumo energético. Para hacer frente a la ley resultante del filtro de constitucionalidad realizado por la STC 87/2019 y para desarrollar los instrumentos de transición energética el Decret Llei 16/2019 establece diferentes medidas urgentes para hacer frente a la emergencia climática: en primer lugar y en la línea que marca la LCCC apuesta por la priorización de la proximidad

(19) Sobre esta cuestión véase, entre otros, COCCIOLO, E., «Estado garante, energía y transición justa (re)formulación teórica y despliegue práctico» en *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, DARNACULLETA I GARDELLA, M., ESTEVE PARDO, J. y IBLER, M. (coords.), Marcial Pons, 2020.

en la producción con energías renovables, en segundo lugar, en lugar de prohibir el *fracking* taxativamente, opta por permitirlo pero con exclusiones y limitaciones para otorgar permisos, como prohibirlo en espacios naturales protegidos. En tercer lugar, apuesta por un plan de electrificación progresiva de puertos de competencia catalana. Cabe advertir que la redacción inicial de la LCCC ya lo preveía, pero no determinaba que debían ser de competencia catalana. En cuarto lugar, prevé incentivos para lograr la transición a una movilidad eléctrica para 2030 así como para lograr la reducción del uso de los combustibles fósiles (en un 50 % para 2050 respecto al año 2005). En quinto lugar, impulsa las energías renovables, aunque de un modo muy criticable, en tanto que apuesta por la creación de una ponencia ambiental que apruebe los proyectos de instalación, sin una planificación previa que modifica el texto refundido de la ley de urbanismo reduciendo los requisitos para la autorización e instalación de la energía eólica y solar fotovoltaica. Por último, se aprobó el Decret Llei 24/2021, de 26 de octubre con la finalidad de acelerar y desplegar las instalaciones de energía renovable distribuidas participadas.

La Ley 8/2018 de Andalucía apuesta por una transición energética justa y por un consumo de combustibles fósiles con tendencia a ser nulo. Del mismo modo que Catalunya, establece un sistema energético descentralizado, democrático y sostenible, cuya energía provenga de fuentes de energía renovable y preferiblemente de proximidad, neutro en emisiones GEI. Coincide también con la voluntad de que reduzca la vulnerabilidad del sistema energético andaluz y que garantice el derecho al acceso a la energía como bien común (art. 32). Establece medidas de carácter normativo que favorezcan el autoconsumo energético de energías renovables y la participación de actores locales en su producción y distribución, así como apuesta por la simplificación normativa en la tramitación de proyectos renovables (20). Además, prevé un Programa de mitigación de emisiones para la transición energética que incluye la identificación de los impactos de la transición, así como medidas generales y específicas de mitigación de emisiones para la transición energética, los resultados esperados, las líneas de investigación y la previsión financiera y la programación temporal, entre otros. Por último, prevé la elaboración de planes municipales que también deben incluir el impulso a la transición energética.

Baleares, en la Ley 19/2019, incluye políticas energéticas muy ambiciosas apostando por la autosuficiencia energética de las islas –otorgando primacía a las energías renovables–, por sistemas de gestión de demanda eléctrica y por la reducción de la generación eléctrica de origen fósil. Para ello pretende cerrar las centrales térmicas (la de Alcúdia en 2020 y el grupo 3 y 4 para 2025, con la eliminación del fuel). Como Andalucía, prevé expresamente un tránsito hacia una transición justa (que regula en el PTECC) y apuesta en el ámbito de la movilidad y el transporte por vehículos libres de emisiones en todas las islas. Esta última medida supone un gran reto. La ley preveía un calendario muy exigente para reducir y finalmente eliminar la circulación de cualquier vehículo que desprenda emisiones. Sin embargo, en la reunión bilateral con el Estado se renegóció esta cuestión para hacerlo más laxo y así ahorrar a la comunidad autónoma que la ley fuera impugnada ante el TC

(20) Como ejemplo, encontramos la resolución de 28 de septiembre de 2021, de la Agencia Andaluza de la Energía, por la que se convocan para el periodo 2021-2023 los incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en Andalucía acogidos al Real Decreto 477/2021, de 29 de junio.

mediante recurso de inconstitucionalidad. Dicho calendario contemplaba la restricción de circulación de vehículos y furgonetas diésel a partir del 1.1.2025 y del resto de vehículos y furgonetas de combustión para el 2035. Por último, también apuesta por la sensibilización y la ejemplificación de la Administración pública.

6. LA SENSIBILIZACIÓN Y LA DIFUSIÓN COMO HERRAMIENTAS CLAVE

La sensibilización en materia de cambio climático, como hemos visto, adopta un papel relevante en todas las normativas autonómicas analizadas, por lo que consideramos importante detenernos en este aspecto.

Cataluña incluye la sensibilización y concienciación ciudadana en varias políticas sectoriales como pesca y agricultura –en relación con el estado del mar y los impactos que sufre–, en turismo y en formación profesional, universidades e investigación. Se prevé invertir lo que se recaude con el Fondo Climático en actuaciones en sensibilización, información y educación sobre cambio climático. Además, la ley aboga por la difusión del conocimiento y sensibilización como otros instrumentos (art.55) con la elaboración de un informe sobre estado del conocimiento en materia cambio climático, con campañas informativas y formativas, etc.

Andalucía, por su parte, prevé aprobar un Programa de comunicación y participación que comprenda acciones de comunicación para la sensibilización y mejora del conocimiento sobre cambio climático. Por otro lado, los planes municipales contra el cambio climático comprenderán actuaciones para sensibilización y formación en materia de cambio climático y transición energética con la incorporación de los principios de igualdad de género. Asimismo, se prevé la intervención en ámbitos educativos y la sensibilización en relación con los objetivos para la transición hacia un nuevo modelo energético.

Baleares incluye entre las funciones del Instituto Balear de la Energía promover campañas de información y sensibilización ciudadana sobre cambio climático y uso de energía. Como Andalucía, en los Planes de acción municipal para el clima y la energía sostenible prevé acciones de sensibilización y formación y dedica un título entero de la Ley –el IV– a las Políticas de sensibilización y ejemplificación, abordando en el capítulo II la sensibilización y difusión con el reconocimiento de iniciativas, campañas de información sobre cambio climático, educación para el cambio climático, formación y ocupación, impulso y promoción de programas de investigación y desarrollo e innovación e información sobre consumo energético de productos y servicios.

7. LA EJEMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para poder lograr una efectiva aplicación de la ley es importante que la Administración pública también dé ejemplo y aplique medidas de mitigación y adaptación del cambio climático en los ámbitos que le conciernen. Por ello, las tres legislaciones autonómicas incluyen –de un modo más genérico o más concreto– artículos dedicados a esta cuestión, especialmente a exigir una contratación pública verde.

Catalunya, en el artículo 35 titulado la Administración en materia de cambio climático, exige la contratación pública verde al gobierno y a los departamentos de la Generalitat, pero lo comprende de un modo muy genérico. Sin embargo, Andalucía en el artículo dedicado a la contratación pública verde (art. 30), puntualiza con la exigencia de criterios de sostenibilidad y eficiencia energética e incluye en los criterios de adjudicación de contratos el impacto ambiental, economía circular y reducción de GEI en los procesos. Por último, Balears dedica todo un título a la política de sensibilización y ejemplificación de forma aun más detallada. Establece medidas de contratación pública que consisten en tener en cuenta la sostenibilidad, entre otros, y exigir que los contratos de suministro eléctrico sean 100 % de origen renovable, Exige a la Administración pública que abandone las energías no renovables en su actividad y que tenga en cuenta determinadas exigencias alineadas con el objetivo de esta ley en las obras públicas, el alquiler o adquisición de inmuebles, los vehículos de las administraciones públicas y la organización de acontecimientos públicos.

8. LOS INSTRUMENTOS DE FISCALIDAD AMBIENTAL

Como ya mencionamos al inicio, en Catalunya la LCCC ha optado por la fiscalidad ambiental como instrumento para mitigar y adaptar el cambio climático, a diferencia de Andalucía y Balears que no la han incorporado a sus legislaciones. La primera medida catalana en este ámbito consiste en la eliminación de bonificaciones y devoluciones a las actividades que consuman recursos energéticos de origen fósil y derivados, aunque exceptúa la maquinaria del sector primario. Con ello, prevé desincentivar el uso de dichos recursos e incentivar el uso de los de origen renovable.

En segundo lugar, opta por crear tres impuestos ambientales. Cabe anotar que el primero de ellos ya estaba creado previamente, pero lo incorpora a la LCCC. Se trata del impuesto sobre emisiones de dióxido de carbono de vehículos de tracción mecánica, el cual ya está en vigor y ya se está recaudando. El segundo consiste en un impuesto sobre actividades económicas que generan dióxido de carbono y el tercero un impuesto sobre emisiones portuarias de grandes barcos. Estos dos últimos están siendo más difíciles de regular y poner en práctica.

La característica principal de estos impuestos es su carácter finalista. Esto conlleva que nutra el Fondo Climático, el Fondo del Patrimonio Natural y el Fondo para la Protección del Medio Ambiente Atmosférico, por lo que lo que se recauda sirve para aplicar medidas estrictamente ambientales. El Fondo Climático también lo crea la LCCC.

9. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Toda legislación administrativa que se preste tiene un título dedicado al régimen disciplinario con el objetivo de castigar el incumplimiento de sus preceptos. Sin embargo, esto se echa de menos en la LCCC, lo que resta fuerza a la exigencia de aplicación de la legislación y hace que se quede en muchas cuestiones en el ámbito programático. Sin embargo tanto Andalucía como Balears han optado

—desde mi punto de vista acertadamente— por incluirlo, sancionando así los incumplimientos derivados de la aplicación de la normativa de cambio climático. El reto será hacerlo cumplir.

El título dedicado al régimen disciplinario de la ley balear tiene como fin «velar por el cumplimiento de la ley en relación con las actividades, los inmuebles, los vehículos y las instalaciones en las que se aplica», siendo tanto el Govern de les Illes Balears como los órganos de la consejería de cambio climático los encargados de aplicarlo. La ley regula la función inspectora: los principios de actuación inspectora, los servicios públicos de inspección, el deber de colaboración, las actas de inspección y los informes complementarios, la inspección por organismos de control, las inspecciones de eficiencia energética y la potestad sancionadora. A continuación, Balears prescribe el régimen sancionador. Andalucía, por su parte aborda directamente el régimen sancionador y las medidas de ejecución forzosa.

Comparemos, a continuación, uno y otro régimen. Mientras que Andalucía opta por enumerar pocas infracciones y de forma genérica, Balears las detalla y reserva su ámbito de aplicación a «cuando las conductas infractoras no puedan ser sancionadas de acuerdo con la legislación sectorial».

En cuanto a las cuantías de las sanciones vemos diferencias notables, ya que en Andalucía las infracciones muy graves se sancionan con multa de 60 001 a 120 000 euros, mientras que en Balears el rango es mucho más amplio —tanto el inferior como el superior— yendo de 30 001 a 200 000 euros. Sin embargo, las sanciones por infracciones graves son más elevadas en Andalucía —se prevé de 30 001 a 60 000— mientras que en Balears se encuentran entre 3000 y 30 001. Las infracciones leves, en Andalucía se podrán multar con hasta 30 000 euros, mientras que en Balears se multarán entre 300 y 3000 euros.

Andalucía prevé graduar las sanciones teniendo en cuenta a la intencionalidad, el beneficio ilícito obtenido y la reiteración, mientras que Balears prevé una reducción del 25 % de la sanción cuando haya un reconocimiento voluntario de la responsabilidad y regula también la ejecución forzosa.

Veamos a continuación qué se consideran infracciones leves, graves y muy graves en una y otra legislación.

La ley andaluza considera infracciones leves las siguientes que enumeramos y resumimos: no presentar la documentación exigida por el artículo 42.2 d —que se refiere al informe de emisiones, al plan de reducción y a la auditoría energética— y el 43.2.b —consistente en el informe anual de emisiones de seguimiento y la auditoría energética—; no presentar el informe de verificación previsto por el artículo 42.2.e); no custodiar los registros; no exhibir públicamente los certificado del Sistema Andaluz de Emisiones Registradas (SAER); el incumplimiento de cualquier obligación del artículo 42.2 y 43.2 no tipificado como grave; y el incumplimiento del deber de inscripción en el Registro del SAER.

La ley balear, por su parte, considera como infracciones leves: el incumplimiento del deber de reducción de emisiones difusas GEI cuando no superen más del 50 % de lo permitido; la circulación de vehículos contaminantes; el uso ineficiente de instalaciones o aparatos de energía desatendiendo los requerimientos de los servicios públicos de inspección, etc.; la falta de establecimiento de protocolos de simplificación y agilización de redes (art.47) y el incumplimiento de los protocolos; la falta de planes de gestión energética o comunicación a la Administración pública; el incumplimiento del deber de exhibición en lugar destacado y visible

del Plan de Gestión Energética; la falta de colaboración del IBE en aportación de datos fundamentales; la falta de colaboración con los servicios públicos de inspección, etc.; la falta de inscripción en el registro balear de la huella de carbono de las empresas y los datos requeridos, cuando sean preceptivos; la puesta en marcha de nuevas instalaciones térmicas de más de 5kW de origen fósil, sin justificar su inviabilidad técnica o económica de uso de energías renovables en los términos del artículo 59; el incumplimiento de obligaciones de comunicación de información en relación a flotas de vehículos o identificación de vehículos.

Como vemos, muchas de las infracciones tienen en común su relación con la falta de información y transparencia.

En cuanto a las infracciones graves la ley andaluza lista tan solo cuatro supuestos: el incumplimiento de lo ordenado mediante apercibimiento a causa de una infracción leve; la falsedad, la alteración de datos contenidos en documentos de los arts. 42.2d) –informes anuales del plan de reducción– y 43.2.b) –informes anuales de emisiones y de veracidad del informe o auditoría energética–; la reincidencia en infracción leve, sancionado 2 años anteriores a la comisión de esta; y la obstrucción o negativa de suministrar datos o facilitar las funciones de información, vigilancia o inspección que practique la Administración de la Junta de Andalucía.

En Balears el listado es más largo y completo. Se tipifica como infracción grave: el incumplimiento del deber de reducciones de emisiones difusas GEI cuando superen en un 50 % el indicador permitido –la cual requiere de advertencia previa–; el acceso y circulación de vehículos contaminantes en Illes Balears en contravención con la ley cuando se lleve a cabo en masa por empresas dedicada a venta o alquiler de vehículos; el incumplimiento del deber de renovación de la flota de vehículos (Art. 63) –la cual requiere advertencia previa–; la falta de implantación u obstaculización por operadores del sistema eléctrico de medidas de coordinación y adecuación de redes eléctricas (arts. 43 y 44); el incumplimiento del deber de incorporación de instalaciones de Energías Renovables –art. 51, la cual requiere advertencia previa–; el impedimento u obstaculización de la actuaciones de los servicios públicos de inspección u organismos control autorizados; la incorporación de generación no renovable o el incumplimiento de requisitos de autosuficiencia en puntos de consumo eléctrico aislados en suelo rústico; el incumplimiento de obligaciones de gestión de la demanda –art. 55.2–; el incumplimiento de deberes de la ley y reglamentos en materia de energías renovables, eficiencia energética, en relación con construcción y rehabilitación de edificaciones; el incumplimiento de deberes en relación con el funcionamiento de instalaciones o uso de aparatos; la expedición de certificados, informes, actas, memorias, etc. obligados a elaborar que no reflejen la realidad de forma deliberada o contenga datos falsos; las inspecciones, pruebas o ensayos por organismos de control autorizados que reflejen de manera deliberadamente incompleta o con resultados falsos o inexactos, los hechos constatados en cumplimiento de sus funciones en materia cambio climático; y la reincidencia en la comisión de infracción leve en la que se hubiera sancionado en el plazo de 2 años anteriores a la comisión de la misma.

Como vemos hay alguna cuestión coincidente entre ambas CC. AA. como es la falsedad de datos o la reincidencia en la comisión de infracciones leves.

Por último, las infracciones muy graves que tipifican tanto la ley andaluza como la balear se ciñen a dos supuestos. El primero es en relación con el incumplimiento del deber de reducción de emisiones. Para la ley andaluza consistirá en incumplir con el artículo 42.2. c de reducir emisiones GEI hasta el valor de referen-

cia para su categoría de actividad. Para Balears dicho incumplimiento se refiere al «deber de reducción de emisiones difusas de GEI impuesto por artículo 26 cuando superen en un 100 % el indicador permitido y la empresa haya sido advertida previamente por los servicios públicos de inspección». El segundo es en relación con la reincidencia en la comisión de infracciones graves cuando se haya sancionado en los 2 años anteriores a su comisión.

III. CONCLUSIONES

Una vez realizado el análisis panorámico y comparativo de las tres leyes autonómicas aprobadas cuyo fin principal es el de mitigar y adaptarse al cambio climático y promover la transición energética podemos afirmar que tanto la ley catalana como la andaluza y la balear parten de objetivos ambiciosos de mitigación y transición energética para sus territorios, así como cambios en las políticas sectoriales para lograr una adaptación al cambio climático que evite o reduzca las vulnerabilidades. Asimismo, plantean medidas de mitigación, de adaptación y de transición energética de diversa índole, algunas concurrentes y otras divergentes. Destaca la voluntad de autosuficiencia energética por parte de Balears, la apuesta por la fiscalidad ambiental por parte de Catalunya y la preocupación por la huella hídrica por parte de Andalucía, entre otras muchas cuestiones.

Una de las preguntas que nos planteamos es cómo deben compatibilizarse estas leyes con la LCCTE estatal básica y con la LCE y qué papel deben asumir efectivamente las CC. AA. junto al resto de actores multinivel, como son los entes locales, el Estado español y la UE para afrontar la emergencia climática. Recordemos que dichas leyes autonómicas son más ambiciosas que la ley estatal básica, la cual se aprobó cuatro años más tarde que la catalana, tres más tarde que la andaluza y dos más que la balear. Recordemos también que el título competencial que las ampara es el 149.1.23 CE por tratarse de normas sustancialmente ambientales que pueden dictar normas adicionales de protección, pero su concurrencia con otros títulos competenciales de competencia exclusiva estatal ha servido al Tribunal Constitucional para fundamentar la extralimitación de competencias y anular así preceptos que permitían lograr los objetivos climáticos mundiales de forma más efectiva. ¿Qué sentido tiene que la legislación estatal y las interpretaciones jurisprudenciales frenen, limiten o supongan un retroceso en la protección ambiental efectiva cuando la situación de emergencia climática requiere de una actuación inmediata por parte de todos los actores llamados a tirar del carro de la mitigación y adaptación al cambio climático y la transición energética? Asimismo, cabrá ver cómo pretenden el Estado y la UE repartir las responsabilidades territoriales para lograr la neutralidad climática y el resto de los objetivos.

Las tres leyes autonómicas analizadas prevén diversos cambios normativos en políticas sectoriales, la aprobación de planes estratégicos e instrumentos fiscales, pero la realidad es que muchos de ellos siguen sin estar desarrollados o están en una fase muy embrionaria ralentizando así su aplicación o dejándola inaplicable directamente. El papel lo aguanta todo, pero es preciso que las administraciones autonómicas se den prisa en desarrollar y aplicar todo su contenido y se la tomen en serio. De otro modo su efectividad será muy baja o nula. Es necesario pisar el acelerador, pero no al tontún sino de forma organizada y planificada.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J. F., «Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, 1, 2019.
- ALENZA GARCIA, J. F., «Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética)», *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, 38-39, 2021.
- CASADO CASADO, L., *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2018.
- COCCILO, E., «Cambio climático en tiempos de emergencia. Las comunidades autónomas en las veredas del “federalismo climático” español», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, 1, 2020.
- COCCILO, E., «Estado garante, energía y transición justa (re)formulación teórica y despliegue práctico», en DARNACULLETA I GARDELLA, M. M., ESTEVE PARDO, J. e IBLER, M. (coords.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Marcial Pons, 2020.
- DE LA VARGA PASTOR, A., «Estudio de la ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático, y análisis comparativo con otras iniciativas legislativas subestatales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, 2, 2018.
- DE LA VARGA PASTOR, A., «La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, 1, 2020.
- JARIA MANZANO, J. y COCCILO, E., «Cambio climático, energía y comunidades autónomas. El impulso de la transición energética mediante el cierre de centrales térmicas en la Ley balear 10/2019», *Revista jurídica de les Illes Balears*, 18, 2020, pp. 61-88.
- MORA RUIZ, M., «La respuesta legal de la Comunidad autónoma de Andalucía al cambio climático: estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, 1, 2020.
- PRESICCE, L., *Los entes locales en la acción climática global, responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas*, Tesis Doctorals en Xarxa (TDX), 2021.
- RODRÍGUEZ BEAS, M., «La incidencia del acuerdo de París en las políticas públicas catalanas frente al cambio climático: la ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, 2, 2018.
- SIMOU, S., *Derecho local del cambio climático*, Marcial Pons, 2020.
- SORO MATEO, B., «La vulnerabilidad en Derecho ambiental», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 42, 2019.
- ZAMBONINO PULITO, M., «La articulación de la gobernanza multinivel a través de las técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52, 2018, pp. 230-263.