

## El cambio climático continúa siendo el mayor problema ambiental

MIREN SARASÍBAR IRIARTE

**SUMARIO:** 1. NUEVAS NORMAS EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO. 1.1. Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares (BOIB núm. 27, de 2 de marzo de 2019). 1.2. Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 16/2017, del cambio climático, en cuanto al impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica en Cataluña. 1.3. Decreto 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso de las energías renovables de Cataluña. 2. ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA DE 20 DE FEBRERO DE 2019, MODIFICADO EN JUNIO DE 2019: UNA NORMA AMBICIOSA. 3. NUEVAS ESTRATEGIAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO. 3.1. Estrategia Aragonesa de Cambio Climático Horizonte 2030. 3.2. Estrategia de Cambio Climático de Castilla-La Mancha, Horizontes 2020 y 2030. 3.3. Estrategia de Acción frente al cambio climático de Cantabria. 3.4. Galicia aprueba la Comisión Interdepartamental para impulsar y coordinar la Estrategia Gallega de Cambio Climático y Energía 2050. 4. LA STC 87/2019, DE 20 DE JUNIO. 5. LA UNIÓN EUROPEA LIDERA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. 6. PORTUGAL SE UNE AL DESAFÍO CLIMÁTICO APROBANDO SU “HOJA DE RUTA PARA LA NEUTRALIDAD CARBÓNICA”.

**RESUMEN:** El estudio trata sobre las novedades existentes en materia de cambio climático en el año 2019. En concreto, sobre las nuevas normas aprobadas, el anteproyecto de ley sobre cambio climático y transición energética de

España, las nuevas Estrategias sobre cambio climático de algunas Comunidades Autónomas, una sentencia del Tribunal Constitucional que merece ser destacada, el liderazgo de la Unión Europea en la lucha contra el cambio climático y la implicación en esta tarea por parte de Portugal.

**ABSTRACT:** The study deals with the new developments in the field of climate change in the year 2019. Specifically, on the new approved rules, the draft law on climate change and energy transition in Spain, the new Climate Change Strategies of some Autonomous Communities, a judgment of the Constitutional Court that deserves to be highlighted, the leadership of the European Union in the fight against climate change and the involvement in this task by Portugal.

**PALABRAS CLAVE:** Cambio climático. Normas. Estrategias. Tribunal Constitucional. Unión Europea.

**KEYWORDS:** Climate change. Rules, Strategies. Constitutional Court. European Union.

## **1. NUEVAS NORMAS EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO**

### **1.1. LEY 10/2019, DE 22 DE FEBRERO, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA DE LAS ISLAS BALEARES (BOIB NÚM. 27, DE 2 DE MARZO DE 2019)**

Las Illes Balears es la Comunidad Autónoma con más dependencia energética exterior y menor implantación de renovables y constituye el territorio que registra el índice de intensidad turística más elevado de los territorios insulares del mundo.

Con esta Ley se pretende afrontar esta problemática y establecer medidas específicas para diferentes fuentes de emisión que pueden afectar a la concentración de ozono y de otros contaminantes atmosféricos, como son la transición del transporte por carretera hacia vehículos con emisiones directas casi nulas, la limitación de combustibles en las instalaciones térmicas o las gestiones para limitar el uso de los grupos de las centrales térmicas que utilizan los combustibles más contaminantes.

La Ley se estructura en siete títulos, trece disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. El Título I define el objeto, el ámbito de aplicación y las

finalidades de interés público de esta ley, que está llamada a impulsar un cambio cultural profundo en todas las administraciones, empresas y ciudadanos de las Illes Balears para hacer frente a la problemática que supone el cambio climático.

Su objeto específico es el cumplimiento de los compromisos internacionales que emanan del Acuerdo de París mediante el ordenamiento de las acciones encaminadas a la mitigación y la adaptación al cambio climático, así como la transición a un modelo energético sostenible y descarbonizado.

Entre sus finalidades destaca la necesidad de aspirar a la máxima autosuficiencia energética, entendida como la capacidad de generar en su territorio la mayor parte de la energía que se consume. En el Título II se definen los principales organismos para la gobernanza de la política climática en las Illes Balears. Se crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático como órgano colegiado del Gobierno para definir y coordinar los objetivos y las líneas de actuación. También se crea el Consejo Balear del Clima, como órgano de consulta y de participación de la sociedad civil. Se constituye el Comité de Expertos, cuya misión es asesorar al Gobierno en el diseño y desarrollo de las medidas necesarias. Por otra parte, se configura el Instituto Balear de la Energía, entidad pública empresarial capaz de llevar a cabo la política energética de forma activa.

El Título III crea y regula los instrumentos de planificación que deberán amparar las medidas necesarias para luchar eficazmente contra los efectos del cambio climático, siempre respetando las estrategias y los objetivos determinados por la Unión Europea y la legislación básica estatal.

En este sentido, se configura el Plan de Transición Energética y Cambio Climático como la principal herramienta planificadora, cuyas determinaciones serán vinculantes para el Plan Director Sectorial Energético y para otros tipos de instrumentos, estableciendo como objetivo conseguir el 40% para el año 2030 y el 90% para el año 2050.

Haciendo uso del principio de integración ambiental, se establece que en los procedimientos de elaboración de leyes y de disposiciones de carácter general y en la actividad planificadora que promuevan o aprueben las administraciones públicas de este territorio, se deberá incorporar la perspectiva climática para que de esa manera se consigan los objetivos de mejora del problema del cambio climático.

El Título IV está dedicado a políticas energéticas, donde se regula medidas relativas a la reducción de emisiones, a la eficiencia energética, a las energías renovables, a la gestión de la demanda y a los combustibles.

Se crea el Registro balear de huella de carbono y se establecen determinadas obligaciones para las grandes y medianas empresas que desarrollen total o parcialmente su actividad en las Illes Balears, consistentes en calcular, registrar y, respecto de las difusas, reducir las emisiones de carbono. En materia de eficiencia energética, la presente Ley dedica especial atención a las medidas específicas para las edificaciones, las infraestructuras públicas y las instalaciones y aparatos. Por ello, es esencial dotar de valor a los certificados de eficiencia energética para aportar información clara a los propietarios de los edificios en cuanto a las posibilidades de mejora energética y al gasto energético previsto.

En relación con las energías renovables, se ordena la ubicación de las instalaciones y la tramitación de proyectos de energía renovable y se incluyen disposiciones específicas para facilitar su implantación en el territorio, la incorporación de renovables en edificios y aparcamientos públicos o privados y la apertura a la participación local en los proyectos de instalaciones de energía renovable. Se hace un énfasis especial en el autoconsumo, mediante el que los consumidores pueden producir su energía y verter los excedentes a la red para su aprovechamiento por otros usuarios.

Igualmente, se fomenta la generación y el consumo de biocombustibles y se incentiva la gestión y el consumo de la biomasa forestal sostenible como fuente de energía renovable.

El Título V se centra en las políticas de movilidad y transporte que incluyen aspectos relativos a la promoción de la movilidad sostenible y, en especial, de la movilidad eléctrica o libre de emisiones. Asimismo, se establecen medidas de transición hacia flotas de vehículos sin emisiones y se establece un calendario más estricto para el abandono progresivo de determinados vehículos que funcionan con diésel como combustible, debido a sus efectos perjudiciales en la salud. En el Título VI se prevén medidas de sensibilización y ejemplificación en diferentes ámbitos como el de la contratación pública, la formación, el empleo, la investigación y la información de los consumidores y usuarios. Y, por último, como suele ser habitual, el Título VII está dedicado a la actividad de inspección y al régimen sancionador.

## **1.2. LEY 9/2019, DE 23 DE DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 16/2017, DEL CAMBIO CLIMÁTICO, EN CUANTO AL IMPUESTO SOBRE LAS EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO DE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA EN CATALUÑA**

La Ley se estructura en doce artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y una disposición final. La finalidad de la Ley es la de homogeneizar conceptos y de garantizar una mayor seguridad jurídica, tal como

se ve en el artículo 1 que adapta las referencias nominales de los vehículos a la normativa de la Unión Europea o el artículo 3 que modifica la definición de determinadas exenciones.

Una de las modificaciones más relevantes de la Ley es la que incorpora el artículo 4 para regular la base imponible del impuesto. Esta se fija en el volumen de emisiones, en gramos de dióxido de carbono por kilómetro, detallado en el certificado o ficha técnica expedido por el fabricante o importador del vehículo. En el supuesto de que no se disponga de este dato porque se trata de vehículos de una cierta antigüedad, se establecen unas fórmulas específicas para calcular la base imponible, teniendo en cuenta las diferentes tipologías de combustibles y considerando determinadas propiedades técnicas de los vehículos (la cilindrada, la potencia neta, la antigüedad, el peso, etcétera).

Por otro lado, con el objetivo de mejorar y simplificar la gestión del impuesto, el artículo 7 modifica la fecha de devengo, que pasa a ser el 31 de diciembre de cada año o el último día del periodo impositivo, cuando este no coincide con el año natural.

El despliegue del procedimiento para el pago del impuesto se recoge en los artículos 8, 9 y 10. Tal como establece la Ley 16/2017, la gestión del impuesto se hace por medio del sistema de padrón, la regulación del cual se ajusta a la normativa tributaria general.

### **1.3. DECRETO 16/2019, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA EMERGENCIA CLIMÁTICA Y EL IMPULSO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES DE CATALUÑA**

Esta norma tiene como objeto adoptar medidas urgentes para hacer frente a la situación de emergencia climática mediante una transición ecológica y energética que permita lograr en el plazo más breve posible los objetivos fijados en la Ley 16/2017, del 1 de agosto, del cambio climático.

Asimismo, también persigue modificar el Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, para facilitar y simplificar la implantación de las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar y eólica. Se facilita la implantación de instalaciones de aprovechamiento de la energía solar sobre las cubiertas de las construcciones y los espacios de las parcelas urbanas no ocupados por las construcciones en determinadas condiciones, sin que las determinaciones urbanísticas de los planes, vigentes o futuras, sean un obstáculo. Se aprueban modificaciones para reducir la demanda energética de los edificios, haciendo que no sea exigible en determinados casos la adecuación del planeamiento

urbanístico vigente porque las instalaciones a las cuales hace referencia se puedan implantar de acuerdo con el proyecto autorizado. La norma también se ocupa de determinar los requisitos para la autorización de las instalaciones de producción de energía eólica y de energía solar fotovoltaica, definir los criterios energéticos, ambientales, urbanísticos y paisajísticos que tienen que regir su implantación y simplificar el procedimiento administrativo aplicable para su autorización.

Esta norma también modifica el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre para facultar la Administración hidráulica de la Generalitat de Cataluña para poder intervenir de manera inmediata en la parte catalana de las cuencas compartidas para prevenir o reparar daños al dominio público hidráulico en caso de que se produzcan episodios extremos como lluvias torrenciales, inundaciones o desbordamientos, contribuyendo a garantizar la seguridad de las personas y los bienes.

## **2. ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA DE 20 DE FEBRERO DE 2019, MODIFICADO EN JUNIO DE 2019: UNA NORMA AMBICIOSA**

El anteproyecto cuenta con dos grandes referencias temporales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), introducir energías renovables y ser más eficientes en el uso de la energía: 2030 y 2050.

Así, para 2030 la meta es reducir las emisiones de GEI en al menos un 20% con respecto a 1990; generar el 70% de la electricidad con renovables; asegurar que al menos el 35% del consumo final de energía proviene de renovables; y mejorar la eficiencia energética en al menos un 35% respecto a un escenario tendencial.

El esfuerzo de reducción de emisiones que debe hacer España en la próxima década, para situarse en senda de alcanzar la neutralidad en carbono comprometida en 2050, es muy importante, ya que en los últimos cuatro años ha sido el país de la UE donde más han aumentado las emisiones. En 2017, por ejemplo, las emisiones fueron un 17,5% superiores a las de 1990. Una reducción del 20% respecto a 1990 en 2030 equivale a eliminar de nuestra cuenta de emisiones una de cada tres toneladas de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).

En 2050, y en línea con la estrategia de descarbonización de la Unión Europea, las emisiones de GEI deberán reducirse al menos un 90% con respecto a 1990 y el sistema eléctrico deberá ser ya 100% renovable.

El Anteproyecto de Ley da un impulso decidido a las energías renovables. Para ello, se establece un objetivo anual de capacidad instalada, que podrá ser revisado, pero que incluye subastas de renovables de al menos 3.000 megavatios (MW) al año.

Además, el texto da un mandato al Gobierno para desarrollar nuevos marcos retributivos para la generación renovable, basados en el reconocimiento a largo plazo de un precio fijo por la energía generada y que se otorgarán mediante procedimientos de concurrencia competitiva, en los que se podrá distinguir entre distintas tecnologías de generación.

El Anteproyecto recoge que la aplicación de nuevos beneficios fiscales a productos energéticos de origen fósil deberá estar debidamente justificada por motivos de interés social, económico o atendiendo a la inexistencia de alternativas tecnológicas.

En cuanto a la desinversión en productos energéticos de origen fósil, el Anteproyecto establece que en el plazo de dos años desde su entrada en vigor se elabore un estudio del estado de la situación y una propuesta de calendario para que la Administración General del Estado y los organismos y entidades que conforman el sector público estatal se desprendan de participaciones o instrumentos financieros de empresas o entidades cuya actividad mercantil esté relacionada con la extracción, refinado o procesado de productos energéticos de origen fósil.

Asimismo, la propuesta normativa prevé el fomento de combustibles alternativos, como el gas renovable, el biometano y el hidrógeno y, en el caso del transporte aéreo, de biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables de origen no biológico, que deberán cumplir con los criterios de sostenibilidad definidos por la normativa europea.

A partir de la entrada en vigor de la ley, no se otorgarán nuevas autorizaciones para realizar actividades de exploración, permisos de investigación ni concesiones de explotación de hidrocarburos ni en tierra ni en aguas territoriales. Tampoco se podrán desarrollar actividades de fractura hidráulica, "fracking", para la explotación de hidrocarburos. Asimismo, las prórrogas vigentes no podrán seguir más allá del 31 de diciembre de 2042.

Con el objetivo de avanzar hacia sistemas de movilidad más eficientes, seguros y respetuosos con la salud y el medio ambiente, el anteproyecto establece que se va a trabajar para alcanzar un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sub>2</sub> en 2050.

En desarrollo de la senda de descarbonización a 2050, los turismos y vehículos comerciales ligeros nuevos, de conformidad con la normativa

comunitaria, han de ser vehículos con emisiones 0 no más tarde del año 2040, tal y como recoge el borrador de Estrategia a Largo Plazo de la UE, presentado por la Comisión Europea el pasado diciembre.

El Gobierno elaborará una "Estrategia de Movilidad Sostenible, Intermodal y Conectada" que dará respuesta a los retos derivados del previsible crecimiento de la movilidad en los próximos años, a las desigualdades a la hora de acceder a modos de transporte más limpios, a la innovación y transformación digital en el transporte, y a la necesidad de una mejor planificación y eficiencia de las inversiones destinadas a infraestructuras de transporte.

Puesto que casi el 70% de las emisiones de CO<sub>2</sub> se producen en las ciudades, el anteproyecto insta a los municipios de más de 50.000 habitantes a fomentar la introducción de medidas de lucha contra el cambio climático, entre otras, la creación de zonas de bajas emisiones no más tarde de 2023; la puesta en marcha de medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo; la mejora y uso de la red de transporte público y su progresiva electrificación.

Para facilitar el despliegue de los nuevos vehículos limpios las grandes instalaciones de suministro de combustibles y carburantes a vehículos (aquellas que en el año 2018 tengan un volumen anual agregado de ventas de gasolina y gasóleo superior o igual a 5 millones de litros) deberán contar con al menos una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 50 kw.

Me parece primordial la aplicación, como antes se ha dicho, del principio de integración ambiental en la lucha contra el cambio climático y por eso en el Anteproyecto se hace referencia a políticas sectoriales, como la de la contratación pública, en la que, por ejemplo, Los criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono se incorporarán a la contratación de la Administración General del Estado y del conjunto de organismos y entidades del sector público estatal. Además, la redacción de proyectos, contratos o concesiones de obra que se liciten a partir de la entrada en vigor de esta Ley tendrán que seguir criterios de consumo de energía casi nulo, o uso de materiales de construcción sostenibles, entre otros.

Se hace mención expresa de la política de adaptación, la cual, junto con la de mitigación constituyen los dos pilares básicos de medidas contra el cambio climático. Recoge, por primera vez, la definición de un sistema de indicadores de impactos del cambio climático en España y medidas de adaptación, que facilite un seguimiento y evaluación de las políticas públicas que se hacen en esta materia y la necesidad de elaborar informes de riesgos.

Por otro lado, se trabajará en la integración de los riesgos derivados del cambio climático en la planificación y gestión hidrológica, en la costa, en las

infraestructuras del transporte y en la ordenación de los usos del suelo. Asimismo, se prevén medidas para la protección de la biodiversidad y sus hábitats frente al cambio climático y disposiciones relativas a la política forestal y desarrollo rural.

Siguiendo con los anteproyectos, cabe destacar que, en el año 2019, también están el Anteproyecto de Ley Foral de cambio climático y transición energética de Navarra y el de la Comunidad Valenciana.

### **3. NUEVAS ESTRATEGIAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO**

#### **3.1. ESTRATEGIA ARAGONESA DE CAMBIO CLIMÁTICO HORIZONTE 2030**

Aprobada mediante el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 12 de febrero de 2019 (BOA núm. 54, de 19 de marzo de 2019), en seguimiento de la adhesión del Gobierno de Aragón al Acuerdo por el Clima de París y las prioridades políticas europeas y españolas que se derivan del mismo, así como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Esta Estrategia constituirá el marco referencial en Aragón para el desarrollo de las políticas públicas y las medidas necesarias, dentro del marco Horizonte 2030, para mitigación de los gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático en las actividades desarrolladas en ese territorio.

De este modo la Estrategia se asienta sobre cinco pilares que son Aragón referente y resiliente, Aragón en transición justa; Aragón plural y dual; Aragón que sabe y actúa y Aragón saludable.

Para alcanzar los objetivos propuestos, la Estrategia selecciona 9 metas, que se abordan mediante 30 Rutas de actuación, las cuales aportan la concreción necesaria para el logro de resultados mediante un total de 152 Acciones, de mitigación y adaptación. Por último, se contempla un Plan de Seguimiento y Evaluación a través de un panel de 29 indicadores.

#### **3.2. ESTRATEGIA DE CAMBIO CLIMÁTICO DE CASTILLA-LA MANCHA, HORIZONTES 2020 Y 2030**

Aprobada mediante Orden 4/2019, de 18 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural (DOCM núm. 20, de 29 de enero de 2019).

Esta Estrategia es una revisión de la Estrategia Regional frente al Cambio Climático de 2010 para adaptar sus compromisos y contenidos a los nuevos horizontes temporales marcados por los compromisos de España en función de su pertenencia a la Unión Europea.

Su finalidad es actualizar los objetivos de Castilla-La Mancha en el horizonte 2020, indicando la hoja de ruta a 2030 y contribuir a la consecución de las metas nacionales mediante la reducción de las emisiones regionales de gases de efecto invernadero en los sectores difusos y la colaboración con los sectores regulados por el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, la reducción de la vulnerabilidad social, ecológica y económica mediante el aumento de la capacidad de adaptación y la reducción de las potenciales amenazas frente a los riesgos climáticos, así como la creación de capacidades y la sensibilización ciudadana para la acción climática.

El desarrollo de las medidas de la Estrategia se lleva a cabo a través de planes y programas sectoriales donde intervienen diversos actores.

### **3.3. ESTRATEGIA DE ACCIÓN FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO DE CANTABRIA**

Aprobada por el Decreto 32/2018, de 12 de abril.

En este documento se aconseja la creación de órganos de coordinación y asesoramiento que actúen de manera colegiada entre los diferentes departamentos de la administración autonómica implicados en la lucha contra el cambio climático. En 2007 se creó la Comisión Interdepartamental y la Ponencia Técnica sobre el Cambio Climático y en 2009 ya se elaboró la Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria para el período 2008-2012. **1. Mitigar los efectos del cambio climático, mediante la reducción de las emisiones de GEI en Cantabria, de acuerdo con la Hoja de Ruta de una Economía Hipocarbónica en Europa, y los compromisos contraídos en el acuerdo de París (COP23).**

Para ello, Cantabria se corresponsabiliza con la consecución de los objetivos de reducción de España, establecidos en un 10% de las emisiones de GEI de los sectores difusos para 2020 respecto a los niveles de 2005, así como la contribución al objetivo de reducción del 26% de España en el 2030 de las emisiones de GEI de los sectores difusos respecto al año 2005. Asimismo, Cantabria se corresponsabiliza en la consecución del objetivo de reducción del 80% de las emisiones de GEI en Europa en el año 2050, mediante el fomento de una economía más respetuosa con el clima y con menor consumo de energía.

En la Estrategia se establece la necesidad aplicar medidas de mitigación de las emisiones y medidas para fomentar la resiliencia de Cantabria al cambio climático, a través del estudio de los impactos y vulnerabilidades y la adopción de Planes de Adaptación en los diferentes sectores (residencial, comercial e institucional; transporte; agrícola y ganadero; residuos; gases fluorados e industrial) y sistemas naturales expuestos a los efectos del cambio climático.

### **3.4. GALICIA APRUEBA LA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL PARA IMPULSAR Y COORDINAR LA ESTRATEGIA GALLEGA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y ENERGÍA 2050 (DOG NÚM. 201, 22 DE OCTUBRE DE 2019)**

El cambio climático constituye una seria amenaza cuyos efectos tienen repercusión sobre múltiples aspectos de carácter global como son, entre otros, el desarrollo sostenible, la economía mundial, la gestión de los recursos naturales o la salud. Este carácter universal, tanto de las causas como de los efectos, provoca que sea indispensable aportar una respuesta multilateral fundamentada en la acción conjunta de todos los países de acuerdo con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Aunque no es posible determinar con la precisión que sería deseable las consecuencias del cambio climático, sí que debemos de asumir que es necesaria una acción decidida e inmediata frente a este fenómeno, puesto que, si no se controla, la frecuencia de impactos graves, generalizados e irreversibles para las personas y los ecosistemas será mayor.

La magnitud y complejidad de los cambios que los patrones actuales de producción y consumo tienen que experimentar en las próximas décadas hace indispensable la creación de un instrumento de planificación que, por una parte, aporte un marco de actuación a largo plazo que oriente las políticas a realizar y, por otra, permita alinear las acciones que se están desarrollando a corto plazo con los objetivos establecidos en el Acuerdo de París. La correcta planificación y posterior ejecución de este proceso de transición no solamente tendrá un efecto positivo sobre el cambio climático, sino que, además, proporcionará a Galicia una ventaja competitiva muy importante que repercutirá en una mayor actividad económica y un mayor nivel de empleo en nuestra comunidad.

Teniendo en cuenta esta realidad y las iniciativas que se adoptan desde el ámbito internacional, comunitario y nacional, la Xunta de Galicia, como órgano colegiado del gobierno autonómico, elaboró la Estrategia gallega de cambio climático y energía 2050, que será el instrumento planificador en la lucha frente al cambio climático y la transición energética de cara al horizonte temporal 2050, y donde se establecen las grandes líneas de acción en la lucha contra el

cambio climático desde una perspectiva regional, centrada en Galicia, permitiendo también contribuir a los objetivos establecidos a nivel global en esta materia.

Para llevar a cabo esta tarea, teniendo en cuenta el carácter transversal del cambio climático a nivel competencial, es necesaria la creación de un órgano de coordinación y de impulso de la acción del Gobierno en la lucha contra el cambio climático a través de la Estrategia gallega de cambio climático y energía 2050, de modo que todos los departamentos que integran la Administración y el gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia se encuentren representados al máximo nivel. De esta manera, el gobierno de Galicia garantiza y hace visible las actuaciones que frente al cambio climático ponen en marcha sus distintos departamentos, actuaciones que deben conformar de manera coordinada los planes o programas del gobierno para la mitigación y adaptación al cambio climático.

#### **4. LA STC 87/2019, DE 20 DE JUNIO**

La Sentencia versa sobre el recurso de inconstitucionalidad contra los artículos de la Ley 16/2017, de cambio climático de Cataluña.

El recurso plantea un problema de índole competencial puesto que denuncia la vulneración de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), puertos de interés general (art. 149.1.20 CE), legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE), legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE) y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE). Asimismo, se impugna por contrario al art. 6.2 y 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, el impuesto autonómico regulado en los arts. 40 a 50 de la ley recurrida, que es el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica.

De forma resumida, quiero comentar que se estima parcialmente el recurso basándose el Tribunal en los siguientes argumentos: Por un lado, el escrito de interposición establece que los preceptos impugnados presuponen un régimen jurídico propio y autónomo sobre política medioambiental en relación con el cambio climático y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, transponiendo directamente la normativa internacional y comunitaria y sin tener en cuenta la normativa estatal. Es por ello que se

establece que los preceptos exceden, por tanto, la competencia de desarrollo y ejecución de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente (art. 144 del Estatuto de Autonomía), y pretenden diseñar una política propia en relación con el cambio climático.

Sin embargo, es el Estado el que conforme a la Ley 1/2005 debe acometer la regulación necesaria para dar cumplimiento a los compromisos internacionales, y el que elabora y aprueba el plan nacional de asignación de derechos de emisión, como norma a través de la cual se lleva a cabo la planificación de la asignación de los derechos de emisión. En esta misma línea, se impugnan otros preceptos ya que ordenan al Gobierno autonómico adoptar medidas en el sector de la automoción para reducir las emisiones contaminantes, se consideran vulneradores de las competencias del Estado "en materia de planificación económica y garantía de la unidad de mercado"; en particular se considera que producen un "vaciamiento de las competencias sectoriales a partir de la aplicación de las normas adicionales de protección". Lo mismo ocurre con los arts. 40 a 50 que regulan el "impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de vehículos de tracción mecánica", que según el escrito de interposición ha excedido los límites que para el establecimiento de impuestos autonómicos impone el art. 6.2 y 3 LOFCA. En todo caso, este impuesto autonómico es idéntico y duplica el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, regulado en los arts. 65 a 74 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, en la medida en que, igual que éste, grava la titularidad de vehículos y lo hace en función de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Y también se solapa con el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

Por citar algunos preceptos impugnados, destaca también la disposición final séptima, porque encomienda al Gobierno la adopción de las medidas necesarias "para declarar el Mediterráneo zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos", a pesar de que la competencia para autorizar estas actividades es del Estado y que las aguas marítimas no forman parte del territorio autonómico según doctrina constitucional (SSTC 121/2014, de 17 de junio, y 8/2013, de 17 de enero). La disposición transitoria tercera también remite a reglamento la definición de "edificios de energía de consumo casi nulo" a pesar de que esta definición está ya fijada en la normativa estatal, en concreto en el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y en la disposición adicional segunda del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Y este artículo, en consecuencia, también queda impugnado. La disposición final quinta se recurre porque establece que el fondo climático que debe regular el Gobierno de la Generalitat debe incorporar los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de

comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, lo que excede de la competencia para aprobar normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

El Tribunal es muy claro al respecto ya que establece que una cosa es que en el Estado no haya en la actualidad una ley general que regule las medidas de aplicación del Acuerdo de París y otra muy distinta que las Comunidades Autónomas al aprobar normas que contribuyan a ese fin, aprovechen para vulnerar o sobrepasar el techo competencial sin respetar las normas aprobadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

Por ello, en este caso, Cataluña, se ha excedido en muchas ocasiones de sus competencias ya que ha decidido unilateralmente y de forma libre muchas medidas que no son de su competencia. No puede fijar las medidas para afrontar esta transición energética y la fecha en que debe conseguirse ésta, ya que solo el Estado tiene las herramientas para decidir y planificar esa transformación, por lo que, en consecuencia, deben declararse inconstitucionales.

Es por ello, que el Tribunal insiste en que “tratándose de una controversia competencial, el primer paso para su resolución debe ser el encuadramiento de la materia entre las enumeradas en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña a fin de distribuir el ejercicio de las funciones estatales entre el Estado y la Comunidad Autónoma”. Otros Estatutos sí hacen mención a esta materia.

Las partes no están de acuerdo, en cambio, sobre la incidencia del título relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que el abogado del Estado considera igualmente aplicable puesto que en él se ampara también la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (disposición final segunda), que invoca como parámetro de constitucionalidad mediata de la ley impugnada, mientras que los representantes del ejecutivo y legislativo autonómicos rechazan esta cobertura competencial.

El Tribunal considera en su F. J. cuarto que “teniendo en cuenta esta jurisprudencia interpretativa de los títulos de los arts. 149.1.25 y 149.1.13 de la Constitución y el contenido y finalidad de la ley impugnada, no es posible relegar en este caso los títulos citados (energía y economía) al papel un tanto secundario o adjetivo, no sustancial, apreciado en las SSTC 15/2018, 62/2018 y 64/2018. La Ley del cambio climático de Cataluña no persigue solo la protección del medio ambiente; representa también, al mismo tiempo, el diseño de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades productivas de Cataluña y la programación o planificación de la actividad

administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo. De modo que no es posible prescindir de los intereses económicos y energéticos implicados y de las reglas de distribución de competencias en esas materias, en concreto en cuanto a su planificación, pues esta es fundamentalmente la técnica normativa empleada, como más adelante se comprobará. Al efecto, el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado competencia sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, mientras que el 152.3 EAC reserva a la Generalitat la potestad de establecer una planificación de la actividad económica en el marco de las directrices que establezca la planificación general del Estado”.

## **5. LA UNIÓN EUROPEA LIDERA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO**

El Parlamento Europeo ha declarado la *emergencia climática y medioambiental*, que supone una declaración política, de intenciones, que sirve para mostrar el compromiso que se realiza desde la Unión Europea al margen de los decididos en el marco de las Naciones Unidas.

En este sentido, se compromete a reducir su huella de carbono, propone adoptar sus propias medidas para reducir las emisiones, como la sustitución de los vehículos de su flota por vehículos de cero emisiones.

En concreto, pide a la nueva Comisión realizar en el futuro una evaluación minuciosa del impacto climático y medioambiental de todas las propuestas legislativas y presupuestarias pertinentes y garantizar que todas estén totalmente alineadas con el objetivo de limitar el calentamiento global a menos de 1,5 ° C. Y solicita asimismo que aborde las incoherencias de las políticas actuales de la Unión sobre la emergencia climática y medioambiental, en particular mediante una reforma de gran alcance de sus políticas de inversión en agricultura, comercio, transporte, energía e infraestructura.

Ante estas peticiones, la Comisión el día 11 de diciembre publicó el documento en el que se recoge el Pacto Verde Europeo (*The European Green Deal*, COM (2019) 640 final), en el que se establecen cinco objetivos que son, una Unión Europea climáticamente neutra en 2050, una Europa descarbonizada, una planta de infraestructuras y edificios renovada y energéticamente sostenible, una industria innovadora que lidere la economía verde y una Europa con los sistemas de movilidad *sostenibles a un precio asequible*.

Cabe destacar que en esas fechas se celebró la COP 25 (Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático) en Madrid, la cual no ha tenido los resultados esperados a pesar de que el objetivo era el de la descarbonización y

el camino a la neutralidad climática marcado para 2050 como objetivo prioritario del Acuerdo de París que entra en vigor en 2021 sustituyendo al Protocolo de Kyoto.

Lo más relevante a destacar de esta Cumbre podría ser el mecanismo de pérdidas y daños, según el cual “los países han acordado dar directrices al Fondo Verde para que amplíe su ámbito de financiación, y que, además de dirigirse a mitigación y adaptación, por primera vez destine recursos para las pérdidas y daños que sufren los países más vulnerables y afectados por los impactos de los fenómenos climáticos extremos. Además, nace la Red de Santiago que permitirá catalizar asistencia técnica de organizaciones y expertos a estos países vulnerables, mejorando así su capacidad de respuesta a los efectos del calentamiento”.

## **6. PORTUGAL SE UNE AL DESAFÍO CLIMÁTICO APROBANDO SU “HOJA DE RUTA PARA LA NEUTRALIDAD CARBÓNICA”**

Mediante esta norma, aprobada por resolução do Conselho de Ministros” n.º 107/2019, de 1 de julio de 2019 (Diario de la República 1.ª serie, N.º 123, 1 de julio de 2019), se persigue implementar a nivel nacional el compromiso asumido con base en el Acuerdo de París para alcanzar la neutralidad carbónica. Es decir, que los gases con efecto invernadero emitidos sea igual a la capacidad del país para neutralizar los mismos, por medio de actividades que absorban esos mismos gases emitidos a nivel nacional.

Para conseguir este resultado en 2050 la normativa analizada establece una serie de medidas entre las cuales, cabe destacar las siguientes: eliminar la producción de energía eléctrica a partir de carbón en 2030; reducción de gases de efecto invernadero de entre 85% e 90% en relación a 2005 y hasta 2050; aumento de la electrificación de la economía (más del 65% de los consumos energéticos finales serán de electricidad); aumento del protagonismo de la producción solar descentralizada, contribuyendo con 25% de la producción; reducción de las emisiones en la industria de 70%; reducción de 25% de la producción de residuos urbanos *per cápita*; establecer el seguimiento del progreso alcanzado en dirección al objetivo de la neutralidad carbónica por medio de la Comisión Interministerial para el Aire, el Cambio Climático y la Economía Circular instituida por la “Resolução do Conselho de Ministros” n.º 56/2015, de 30 de julio, bien como actualizando cada 10 años esta Hoja de Ruta para la Neutralidad Carbónica.

Parece que basándonos en la Hoja de Ruta de la Neutralidad Carbónica 2050, se concluye que, sin el impulso de la neutralidad carbónica, habría una

reducción de 60% de las emisiones de CO<sub>2</sub> hasta 2050, mientras que, siguiendo las medidas de la Hoja de Ruta, se podría alcanzar, por lo menos, una reducción del 85%.