

El control de la discrecionalidad en la determinación de los objetivos climáticos

Judicial control of discretion in the determination of climate objectives

Carlos FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ

Universidad Complutense de Madrid

cafern22@ucm.es

ORCID 0000-0001-6287-457X

Recepción: Octubre 2023

Aceptación: Diciembre 2023

RESUMEN

Los Tratados y Convenciones internacionales en materia climática han supuesto un avance fundamental en la protección del medio ambiente. Sin embargo, tradicionalmente hemos visto cómo los diferentes gobiernos aplicaban políticas que se quedaban muy lejos de los siempre ambiciosos objetivos formulados en aquéllas. El descontento ciudadano se ha movilizó en forma de demandas, exigiendo el cumplimiento de dichos objetivos en orden a lograr una mayor protección de la salud, la calidad de vida y el medio ambiente, dando lugar a los conocidos como litigios climáticos. En el presente artículo analizaremos la situación actual de estos litigios partiendo de las últimas sentencias españolas en la materia y comparándolas con otras de nuestro entorno europeo e internacional. En este ejercicio comparativo podremos observar cómo el criterio jurisprudencial reiterado del Tribunal Supremo español resulta una anomalía respecto al del resto de Altos tribunales analizados, siendo mucho más reactivo y, por lo tanto, deferente, a la hora de revisar al alza los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Palabras clave: Litigios climáticos, discrecionalidad, objetivos de reducción de emisiones, control judicial.

Clasificación JEL: K32, K33

ABSTRACT

The international Treaties and Conventions on climate matters have represented a fundamental advance in the protection of the environment. However, we have traditionally seen how different governments applied policies that fell far short of the always ambitious objectives formulated in them. Citizen discontent has been mobilized in the form of lawsuits, demanding the fulfilment of these objectives in order to achieve greater protection of health, quality of life and the environment, giving rise to what are known as climate litigation. In this article we will analyse the current situation of these disputes based on the latest Spanish rulings on the matter and comparing them with others in our European and international environment. In this comparative exercise we will be able to observe how the reiterated jurisprudential criterion of the Spanish Supreme Court is an anomaly with respect to that of the rest of the High Courts analysed, being much more reluctant and, therefore, deferential, when it comes to revising upward the reduction objectives of greenhouse gas emissions.

Keywords: Climate litigation, discretion, emissions reduction targets, judicial control.

JEL Classification: K32, K33.



1. INTRODUCCIÓN

El 28 de noviembre de 2019, la Unión Europea a través del Parlamento Europeo, declaró la emergencia climática y medioambiental en Europa, pero también a nivel global con el objetivo de lograr, a más tardar en el 2050, la neutralidad de las emisiones de gases efecto invernadero (el denominado “*balance cero neto de emisiones*”). Con ello se daría un indudable salto cualitativo en la ya relevante posición en estos últimos años de la política ambiental en relación con las demás políticas sectoriales de los 27 Estados miembros en aplicación del esencial principio de transversalidad o integración de la protección ambiental en todas y cada una de las estrategias, programas y planes en la Unión Europea...

Este movimiento ha provocado una serie de reclamaciones en cadena por parte de particulares articulados mediante ONGs en orden a paliar el cambio climático y hacer efectivos los objetivos fijados en las Convenciones y Acuerdos, que más tarde se ven olvidados en la práctica. Así, se ha acelerado el fenómeno de los llamados juicios climáticos.

Han alcanzado tal magnitud que el Banco Central Europeo los reconoce como una fuente de riesgo para el sector financiero debido a su drástico aumento en los últimos años. Según Mark Carney, ex directivo del Banco Central de Inglaterra y del Banco Central Europeo, los gobiernos eran los objetivos predilectos de estas demandas, sin embargo, ahora estos litigios se dirigen cada vez más contra empresas y bancos.

105

En palabras de Frank Elderson, miembro del Comité ejecutivo y vicepresidente del Consejo de Supervisión del Banco Central Europeo, desde 2021 los litigios climáticos han ascendido exponencialmente a nivel mundial con 560 nuevas demandas. Este último destaca que los litigantes están dirigiendo sus demandas contra el sector bancario por el denominado “lavado verde” al prestar financiación a los grandes emisores de gases de efecto invernadero. Basan su argumentación en que “*los bancos también tienen el deber de diligencia según el derecho civil para proteger los derechos fundamentales y la obligación de contar con planes para reducir las emisiones en línea con el Acuerdo de París y la Ley Europea del Clima*”.

Este cambio de objetivo merece gran atención. Sin embargo, desde el derecho público nos encargaremos de analizar las reclamaciones frente a la inactividad o falta suficiente de protección por parte de las políticas públicas de los Estados como partes firmantes de los Acuerdos y Convenios internacionales en la materia.

Resulta de especial interés el informe “*Global trends in climate litigation 2023 snapshot del Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*” (LSEPS, 2023)¹. Se han registrado 2.341 casos en total y 190 en el último año, de lo que podemos deducir que la tasa de crecimiento se frena respecto a los años recientes, pero, aún con ello, sigue aumentando. Observamos como se expande geográficamente el ámbito de estos litigios, ganando protagonismo en nuevos países como Bulgaria, China, Finlandia, Rumanía, Rusia, Tailandia y Turquía.

Asimismo, se está produciendo una expansión muy destacable fuera de Estados Unidos, cuna y mayor exponente de la litigación climática. También debemos recalcar que el objeto de estos litigios puede ser muy variado, desde reclamaciones de responsabilidad por daños, a impugnaciones de ciertos proyectos con gran impacto de carbono, pasando por el aspecto que abordaremos en este trabajo relativo al cuestionamiento de las decisiones de los gobiernos sobre la política de protección climática por ser insuficientemente ambiciosas.

Para que estos litigios climáticos estén teniendo una recepción y encaje legal como la que están encontrando, ha sido necesario un largo camino jurisprudencial que allane la posibilidad de condenar a los Estados por su responsabilidad frente a daños ambientales. A continuación, llevaremos a cabo un repaso por los hitos más destacados de esta evolución, que resulta fundamental a la hora de comprender en su plenitud los casos actuales que analizaremos más adelante.

En este ámbito, el derecho originario europeo impone cargas y deberes a los ciudadanos, pero también les otorga derechos que entran a formar parte de su patrimonio jurídico (así por todas, las tempranas sentencias de 5 de febrero 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, y de 15 de julio 1964, *Costa*, 6/64).

106

Pero fue a partir de 1991 (sentencia de 19 de noviembre 1991, *Francovich* C-6/90 y C-9/90) cuando surgen de forma decidida las primeras sentencias en las que se declara que “*el Derecho comunitario impone el principio de que los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables*” (muy relevantes las sentencias de 5 de marzo 1996, *Brasserie du Pecheur y Factortame*, C-46/93 y C-48/93, de 7 de enero 2004, *Wells*, C-201/02, y de 25 de noviembre 2010, *FuB* C-429/09). En las mismas, se establece ya con claridad que la responsabilidad es objetiva (vulneración del derecho comunitario), sin que tenga que existir culpa, concepto que se concreta en “*un acto intencional o en negligencia*” del órgano estatal al que sea imputable la infracción.

Sin embargo, ha sido a partir de la *Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 14 de marzo 2013, asunto C-420/11, Jutta Leth*, cuando el Tribunal ha ampliado la responsabilidad de los daños a los bienes patrimoniales de los ciudadanos por vulneración de la normativa ambiental, en este caso de la *Directiva de Evaluación de las repercusiones de los proyectos sobre el medio ambiente (evaluación de impacto ambiental)*, al no llevarse a cabo la evaluación requerida de un proyecto de ampliación del aeropuerto de Viena-Schwechat. A partir de la misma, el Tribunal establece que el objetivo de protección ambiental sí puede incluir los perjuicios patrimoniales ocasionados en la medida que sean consecuencia económica directa de las repercusiones sobre el medio ambiente de un proyecto (así, la devaluación del valor de la casa del reclamante y futuros daños en el denominado medio ambiente del ser humano y su calidad de vida).

La evolución en la exigencia del correcto desempeño de la función preventiva de la protección medioambiental, indisolublemente unida a la de la salud humana, supone un decisivo y necesario avance que parece haber calado ya hondo en la jurisprudencia y criterio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.



Y todo ello, de conformidad con el relevante desarrollo en la aplicación de los principios y criterios clásicos sobre responsabilidad, entre otros: objetividad, proporcionalidad, confianza legítima, seguridad jurídica, prevalencia de los diversos intereses en juego, eficacia, ...

Así, en las recientes sentencias de 2019 y 2020 (C-636/18 Francia calidad del aire y C-752/18 Baviera calidad del aire), destaca la firmeza del Tribunal al exigir la adopción de las medidas y objetivos medioambientales vinculantes “en el tiempo más breve posible” y la carga probatoria por parte del Estado, situando de manera prevalente la protección medioambiental y de la salud humana respecto a otros valores tradicionalmente inatacables. A la vez que hace caso omiso, acertadamente, de las infundadas alegaciones formuladas por las potencias europeas relativas a “deficiencias estructurales” que imposibilitaban la implementación de las referidas medidas.

Por último, en relación con estas sentencias, como gran novedad debemos subrayar la posibilidad de establecer medidas de arresto personal a las autoridades responsables del incumplimiento.

2. JUICIOS CLIMÁTICOS EN ESPAÑA

107

En relación con los recientes exponentes de los juicios climáticos en España, nos centraremos en el análisis de las SSTS 1079/2023 de 24 de julio de 2023 (rec. 162/2021) y 1038/2023 de 18 de julio de 2023 (rec. 162/2021), ambas pertenecientes a la sección quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo. Como acertadamente señala Martínez y como también podrá comprobar el lector en las próximas páginas, los litigios climáticos se encuentran plagados de incertidumbres, dudas y obstáculos (Martínez Martínez, 2020).

De parte recurrente identificamos a Greenpeace España, Ecologistas en Acción-CODA, Oxfam Intermón, Coordinadora de ONGs para el Desarrollo, que impugnan, en la primera de ellas, la inactividad del Gobierno en la medida en que no se encontraba aprobado el Plan Nacional de Energía y Clima (en adelante PNIEC) y, en la segunda sentencia, una vez ya aprobado dicho instrumento planificador, la falta de ambición en sus objetivos.

En el transcurso del primer litigio se aprueba por parte del Gobierno, el acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 por el que se aprueba el PNIEC 2021-2030, cuyo objetivo es la reducción de emisiones de efectos invernadero en un 23% respecto a los niveles registrados en 1990.

De conformidad con el artículo 4.1 LCCTE *“el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) es la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima, y refleja la contribución de España a la consecución de los objetivos establecidos en el seno de la Unión Europea en materia de energía y clima, de conformidad con lo establecido en la normativa de la Unión Europea. Será aprobado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico”*.

Por la identidad de alegaciones sustantivas en ambos recursos, siendo la única diferencia notable la falta de aprobación del PNIEC, nos centraremos en el contenido de la segunda sentencia haciendo alusiones al criterio expuesto en la primera, y debiendo recalcar que comparten una misma postura uniforme.

Formalmente como pretensiones de los recurrentes identificamos las siguientes:

"1º.- DECLARE que el Gobierno del Estado Español debe revisar los objetivos de mitigación establecidos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de manera acorde con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5 °C de incremento de temperatura global, en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, garantizando a este respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras, o SUBSIDIARIAMENTE DECLARE LA NULIDAD o anule y deje en todo caso sin efecto el PNIEC objeto de recurso, así como la de cuantos actos y disposiciones se dictaran en su ejecución o desarrollo.

2º.- CONDENE a la administración demandada a estar y pasar por tal declaración, procediendo con carácter inmediato a la aprobación y promulgación del instrumento jurídico señalado anteriormente".

108

3. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PNIEC COMO REGLAMENTO Y SUS CONSECUENCIAS

Esta primera cuestión de interés gira en torno a la relevancia de la consideración como norma reglamentaria del PNIEC, ya que, de considerarse así, se habrían vulnerado ciertos aspectos procedimentales en su aprobación que conllevarían su nulidad de pleno derecho.

Según la LCCTE, el PNIEC es un instrumento de planificación estratégica nacional y es lo único que se comenta sobre su naturaleza jurídica en la ley. Podemos remitirnos al debate doctrinal sobre los planes de desarrollo en materia energética, donde existían dudas sobre si tenía carácter normativo o meramente programático (Martín Mateo, 1998). Hoy en día se admite la naturaleza indicativa por parte de la mayoría de estos instrumentos y la naturaleza vinculante que se desprende de solamente algunas de sus determinaciones.

La LCCTE en relación al PNIEC, destaca su finalidad como instrumento de orientación en las grandes decisiones en materia de política climática y energética. Ello no eclipsa el mandato vinculante para los poderes públicos que conllevan los objetivos del PNIEC que hayan sido establecidos legalmente, como ocurre en el presente caso con el porcentaje de reducción de emisiones (Rosa Moreno, 2020).

En contra del criterio de la Abogacía del Estado, la sentencia admite que nos encontramos ante un reglamento independientemente de su denominación en base a la siguiente argumentación:

"...al margen de su mera denominación que no es determinante, porque, sin perjuicio de la abundante jurisprudencia de este Tribunal Supremo sobre la delimitación entre los actos administrativos y las disposiciones



reglamentarias, es lo cierto que nunca puede considerarse que, por su contenido, el PNIEC se trate de un acto administrativo que se agotase con su mera aplicación --una característica, entre otras, que distingue ambas instituciones-- y, precisamente porque condiciona y exige complementos para su efectividad, se pone de manifiesto, como es propio de la actividad de planificación de la que es titular la Administración, esa naturaleza normativa, porque esos instrumentos o incluso actos de desarrollo, ya quedan condicionados por sus determinaciones, es decir, se trata de una auténtica norma cuya permanencia es inherente a su regulación y exige, obviamente, una subsiguiente actividad administrativa de desarrollo, que pueden ser incluso unos nuevos planes sectoriales o la actividad administrativa propiamente dicha. En suma, no ofrece dificultad alguna dicho condicionante y responde al esquema tradicional del planeamiento, del que es buen ejemplo los del ámbito del urbanismo en que los Planes Generales requieren su desarrollo por nuevos planes, pero vinculados a las determinaciones más generales de aquel".

De forma adicional a las consideraciones anteriores relativas tanto a su notoria aplicación reiterada, como a su no agotamiento en su aplicación, se destaca su amplio alcance a todos los ámbitos sectoriales de la sociedad reforzando su naturaleza planificadora:

109

"...desde el punto de vista de su contenido, no es pensable que el extenso y específico contenido del Plan de autos, al que se ha hecho referencia esquemáticamente, pueda tener naturaleza de acto administrativo, dado que en él se incluyen determinaciones que condicionan la actividad administrativa que ha de desplegar la casi totalidad de la Administración española, no solo en un futuro inmediato, sino que condiciona dicha actividad para las futuras décadas porque aunque tenga una previsión temporal, es lo cierto que su proyección es de más largo alcance. Posteriormente será necesario reiterar esa peculiaridad. Es cierto que del contenido cabría destacar su peculiaridad con los concretos instrumentos de planeamiento propios de las Administraciones, pero no puede dejar de desconocerse que el objeto de este tipo de planes, conforme a su configuración en la normativa europea, afecta a materias de una amplitud que podría decirse que no hay faceta de la actividad administrativa que quede fuera de sus previsiones; y sin embargo, la finalidad que se impone a este Plan es que sirva de condicionante para esa actividad, de ahí su necesaria generalidad, que no excluye su vinculación a la actuación subsiguiente de las Administraciones que es, en definitiva, la finalidad de esta modalidad de la actividad administrativa que constituye la planificación. Como se declara en la Exposición de Motivos del Reglamento 2018/1999, constituyen una de las «herramientas esenciales para una mayor planificación estratégica en los ámbitos de la energía y el clima... los pilares principales del mecanismo de gobernanza.»"

Esta consideración de la naturaleza reglamentaria del PNIEC adquiere una indudable importancia y tiene las siguientes consecuencias en el debate impugnatorio planteado.

En primer lugar, solamente se aplicarán los vicios de nulidad de pleno derecho del artículo 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC) y no de

mera anulabilidad, en contraposición a los actos administrativos por lo que “*todo el debate que se suscita en la demanda ha de ser examinado atendiendo a determinar si el PNIEC vulnera la Constitución o cualquier otra disposición de rango superior...*”.

En segundo lugar, tiene como consecuencia la diferencia del alcance del control judicial sobre el aspecto sustantivo de la actuación administrativa, teniendo en cuenta que se encuentra más restringida en relación con los reglamentos respecto a los actos debido a la influencia de los artículos 106 de la Constitución Española y 71.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante LJCA),

“...las potestades que se confieren a los Tribunales son más limitadas que la establecida para la impugnación de los actos administrativos. En efecto, una de las peculiaridades más relevantes en los procesos cuyo objeto es una disposición general, es que las pretensiones, cuando, como aquí sucede, se trata de una impugnación directa (artículo 25 de la Ley procesal), quedan limitadas, en principio y como regla general, a la de anulación, es decir, no es admisible la pretensión de reconocimiento de una situación jurídica individualizada que autoriza el artículo 31 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y así ha de concluirse del mandato que nos impone el artículo 71-2º de la mencionada Ley procesal cuando dispone que «Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados»”.

110

Y es que, precisamente como hemos podido exponer en el suplico anteriormente descrito, los recurrentes solicitan que el Tribunal Supremo imponga al poder ejecutivo la manera en que debe quedar redactado el PNIEC en relación con los objetivos de reducciones de emisiones, de manera adicional a la mera anulación del mismo. Frente a esta petición, el órgano judicial señala que la potestad de controlar el principio de legalidad de las disposiciones reglamentarias, contenida en el artículo 106 de la Constitución Española, no habilita a los Tribunales a imponer a la Administración los criterios de oportunidad, a excepción de los supuestos de la concreta imposición efectuada por una norma de rango superior.

Siguiendo la argumentación de la sentencia, la justificación del contenido del artículo 71.2 LJCA, consiste en que los Tribunales revisan las disposiciones generales en virtud del artículo 106 CE, pero no pueden sustituir su contenido, o bien en su totalidad, o bien en una parte sustancial. Esta diferencia conlleva la posibilidad de que los Tribunales puedan declarar que un reglamento se encuentra viciado por una nulidad de pleno derecho de acuerdo con el artículo 47 LPAC y, sin embargo, una vez declarada esta nulidad, no podrán determinar la redacción de los nuevos preceptos sustanciales para el mismo en sustitución de los anulados, porque con ello se estarían arrogando los Tribunales la potestad reglamentaria de la Administración, que se integra de una importante faceta de discrecionalidad, que no puede ser sustituida por los Tribunales, que solo podrán controlar la legalidad de la norma.



Así, lo que se pretende evitar con esta doctrina es la “*alteración de la misma separación de poderes consagrada en la Constitución como una exigencia del Estado de Derecho*”. No obstante, la sentencia recalca que esto solamente aplicará en la medida en que no exista una norma de rango superior que imponga al reglamento un concreto contenido, sacando de la ecuación el factor de la discrecionalidad. En tal caso, nos encontraríamos claramente ante un vicio de nulidad del artículo 47.2 de la LPAC por esta vulneración de la norma de rango superior.

Este criterio se encuentra asentado en la doctrina del Tribunal Supremo en numerosas sentencias como las SSTs de 7 de octubre de 2002 o de 30 de mayo de 2003.

Así, en esta línea, se rechaza la argumentación de los recurrentes en la STS 1079/2023 de 24 de julio de 2023 en relación con la inactividad por falta de aprobación del PNIEC que se produciría una vez puesto en marcha dicho proceso. Los demandantes hacen referencia a las tres siguientes sentencias recogidas extensamente en la STS 384/2019, según la cual, “*nuestra jurisprudencia no ofrece duda de que podemos acoger en un supuesto como el de autos una pretensión como la que deduce la parte recurrente. Así se desprende con claridad de las sentencias que a continuación y como más significativas analizamos*”:

- a) Sentencia de 14 diciembre 1998, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 194/1995, y que en su fundamento de derecho segundo establece:

111

"Es cierto que las pretensiones deducidas frente a la omisión o, en general, inactividad reglamentaria han encontrado tradicionalmente en nuestra jurisprudencia, además de la barrera de la legitimación, un doble obstáculo: el carácter revisor de la jurisdicción y la consideración de la potestad reglamentaria como facultad político-normativa de ejercicio discrecional.

Ahora bien, tales reparos no han sido óbice para que, ya desde antiguo, se haya abierto paso una corriente jurisprudencial que ha admitido el control judicial de la inactividad u omisión reglamentaria. En el ejercicio de esta potestad son diferenciables aspectos reglados y discrecionales (cfr. SSTs 8 de mayo de 1985, 21 y 25 de febrero y 10 de mayo de 1994), y no es rechazable "ad limine", sin desnaturalizar la función jurisdiccional, una pretensión de condena a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria, porque el pronunciamiento judicial, en todo caso de fondo, dependerá de la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar una norma de dicho carácter. Es éste un problema sustantivo diferenciable, sin embargo, del alcance del control judicial, pues constatado el deber legal de dictar una regulación por la Administración y el incumplimiento de aquél resulta ciertamente más difícil admitir la posibilidad de una sustitución judicial de la inactividad administrativa reglamentaria hasta el punto de que el Tribunal dé un determinado contenido al reglamento omitido, siendo significativo a este respecto el artículo 71.2 de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 29/1998, de 13 de julio, que, abandonando la previsión establecida para el limitado supuesto de las Ordenanzas Fiscales en el artículo 85 de la Ley Jurisdiccional de 1956, dispone que "los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han

de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados". Y ello es así porque el poder de sustitución no puede llegar allí donde la ley reserva a la Administración un poder discrecional de decisión que responde a su específica posición político-constitucional. O, dicho, en otros términos, tal poder sólo alcanza hasta donde la ley regla la actividad administrativa que en el ámbito de la potestad reglamentaria no suele alcanzar hasta la imposición de la forma o contenido con que ha de quedar redactada la norma reglamentaria, aunque exista la obligación legal de dictarla".

- b) Sentencia de 14 de octubre de 2014, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 758/2012, y que al final de su fundamento de derecho séptimo señala:

"la caracterización de la potestad reglamentaria como una potestad discrecional no impide el control judicial de las omisiones o inactividades reglamentarias cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal".

112

- c) Sentencia de 5 de abril de 2018, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 4267/2016, y que sería de especial interés en el presente caso ya que dicho recurso se interpuso al amparo del art. 29.1 de la LJCA contra la inactividad administrativa consistente en el incumplimiento del Gobierno de la obligación de dictar la disposición reglamentaria impuesta por la Disposición final décima de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Sobre ello, dicha sentencia expresa en su fundamento de derecho tercero lo siguiente:

"estamos ante un claro supuesto de inactividad formal normativa pues la Administración incumple un claro e incondicionado deber legal de dictar normas o disposiciones de carácter general -inactividad reglamentaria-, es decir, la administración ha incumplido un deber jurídico que viene representado por una actuación de la Administración -por omisión- al margen de las previsiones legales y contribuyendo a que éstas queden sin efecto y, por ello, ante una actuación susceptible de control por los Tribunales a tenor de los artículos 106.1 de la Constitución Española y 8 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Como hemos visto la Administración no ha ejecutado la previsión de desarrollo reglamentario para la efectividad de la carrera profesional y régimen retributivo de los recurrentes, que debió entrar en vigor el 1 de enero de 2014, ello estando el Gobierno plenamente sometido a la ley y al derecho ex artículo 103.1 de la Constitución y, además, siendo el Gobierno el titular de la potestad reglamentaria a tenor del artículo 97 de la Constitución Española, en relación con el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno .



La posibilidad de aplicar la inactividad prestacional del artículo 29.1 de la Ley Jurisdiccional a supuestos de inactividad formal ha sido admitida ya por esta Sala en varias sentencias, como las de 20 de junio y 22 de diciembre de 2005, 1 de febrero de 2006 y, particularmente, en la dictada el día 3 de septiembre de 2008 (recurso de casación 5550/2006), donde se condenó a la Administración a proceder a la recuperación de oficio de una vía pecuaria.”

En relación a todos los argumentos anteriores de los demandantes y referencias a las citadas sentencias, el Tribunal Supremo, en primer lugar, considera sin embargo, que no nos encontramos ante un supuesto de inactividad.

Y, en segundo lugar, establece que, *"ni tan siquiera existiendo ese mandato incumplido por la Administración, pueden los Tribunales imponer a la Administración el concreto contenido de la norma reglamentaria omitida, sino imponer la necesidad de su promulgación, sin condicionar su contenido. Y es que el transcrito artículo no deja margen alguno a la duda suscitada en la demanda y los Tribunales no pueden imponerle a la Administración la forma en que han de quedar redactados preceptos de una norma reglamentaria".*

113

4. VICIOS FORMALES EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN REGLAMENTARIA DEL PNIEC

Los recurrentes alegan diversos vicios procedimentales en el proceso de aprobación del PNIEC como reglamento.

En primer lugar, entienden la Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante EAE) como insuficiente, ya que solo se habrían tenido en cuenta dos alternativas: la alternativa cero, es decir, no tomar ninguna medida de reducción de gases, o la finalmente adoptada en el PNIEC relativa a la reducción del 23% de GEI respecto a 1990.

Respecto a dichas alegaciones el Tribunal entiende que *"...la evaluación ambiental, conforme a la Ley citada, lo es del Plan que se pretende aprobar por el órgano sustantivo y no sobre las opciones más o menos previsibles de otro tipo de planificación que fuera deseable por el órgano ambiental. Optar por una reducción de tales emisiones diferente de la que se establecía en el Plan proyectado supondría que es el órgano ambiental el que se arroga potestades del órgano sustantivo. En suma, es cierto que el EAE deberá contener las circunstancias del Plan que se pretende aprobar y facilitar la información que sobre ese objeto sea más oportuna desde el punto de vista medioambiental, pero no controlar la potestad planificadora en cuanto a su objeto. El Estudio podrá proponer otras medidas para alcanzar ese porcentaje de emisión, pero alterar dicho porcentaje era desnaturalizar la finalidad del informe porque era alterar el objeto de evaluación, sin perjuicio de haber podido realizar las consideraciones que se estimaran pertinentes (artículo 41 de la Ley), sin perjuicio de que el objeto del Plan sometido a evaluación, con determinaciones ciertamente generales y con incidencia en la casi totalidad de la actividad administrativa, obligaba a una evaluación ciertamente genérica. Y, finalmente,*

en cuanto a la integración del EAE en las definitivas determinaciones del Plan aprobado, nada consta que requiriese una específica mención a la vista del contenido del Estudio sobre la propuesta inicial y, a la postre, ninguna conclusión se extrae por los demandantes que no sea el mero aspecto formal de la pretendida irregularidad, al igual que de las restantes cuestiones antes examinadas, lo que obliga al rechazo de la causa de nulidad".

En segundo lugar, se alega una extemporaneidad en el momento de la evaluación ya que no tuvo lugar en un estadio inicial del proceso de toma de decisiones “cuando todas las opciones estén abiertas”, como exige la normativa de aplicación, sino cuando el contenido decisional más relevante del PNIEC estaba no solamente decidido, sino incluso validado por la Comisión Europea.

De esta manera, inciden en que tuvo lugar en un momento en el que ya no puede pensar que “todas las opciones están abiertas”, sino cuando ya el Gobierno de la Nación había configurado las líneas maestras y las principales decisiones del PNIEC, en lo que nos interesa aquí, el objetivo de mitigación. Podemos entrever así, como el momento de la evaluación resulta para los recurrentes de suma importancia, de tal modo que se desvirtuaría todo el propósito de la misma en caso de vulnerarse.

114

En relación a esta segunda cuestión, la sentencia del Tribunal Supremo rechaza también esta argumentación debido a que *“no considera este Tribunal que en el caso de autos pueda estimarse que el PNIEC adolezca de vicios de nulidad de pleno derecho que se han delimitado en este fundamento. En efecto, con relación al momento en que se emitió el Estudio, una vez avanzada la tramitación, es lo cierto que se emitió antes de la aprobación del Plan y nada habría impedido considerar la información que le es propia, conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Evaluación Ambiental, por lo que no puede considerarse como una irregularidad con entidad suficiente para comportar la nulidad suplicada.”*

Por último, en tercer lugar, se aduce una ausencia del diálogo multinivel exigido en el artículo 11 del Reglamento (UE), 2018/1999 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, según el cual: *“Cada Estado miembro establecerá un diálogo multinivel sobre clima y energía con arreglo a sus normas nacionales en el que las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes y el público en general puedan participar de forma activa y debatir las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar los avances realizados, a menos que ya cuente con una estructura que responda al mismo propósito. Los planes nacionales integrados de energía y clima podrán debatirse en el marco de este diálogo”*.

La sentencia acepta que no se deben identificar dichas plataformas multinivel con las Asambleas ciudadanas previstas en el artículo 39 LCCTE y desarrolladas por la Orden TED/1086/2021, de 29 de septiembre, por su composición subjetiva y las exigencias impuestas por el artículo 11 del Reglamento UE y admite que no consta que se hubiesen reunido con carácter previo a que se aprobase el PNIEC.



De manera adicional, los recurrentes defienden que esta exigencia de diálogo en la plataforma multinivel se trataba de una exigencia distinta al trámite de información pública previsto en el artículo 10 del Reglamento UE 2018/1999. Argumento que es aceptado por el Tribunal en base a lo previsto en el artículo 11, ya que cuando habla de la Plataforma de diálogo multinivel lo hace *“sin perjuicio de cualquier otro requisito de la normativa de la Unión”*.

En este caso, la sentencia admite que *“hay una importante diferencia entre uno y otro trámite desde el punto de vista subjetivo, porque así como en la consulta pública los destinatarios vienen delimitados por el mencionado Convenio de Aarhus (artículo 2) y en nuestro Derecho en el artículo 2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, esencialmente referidos a las personas físicas o jurídicas, en general; los diálogos multinivel tienen un ámbito subjetivo más amplio porque, conforme a lo establecido en el artículo 11, han de integrar, además del «público en general», a las «autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes», es decir, el ámbito subjetivo integra a instituciones públicas y de estructuras sociales que, en nuestro País, debe afectar incluso a las Administraciones autonómicas, cuando no sean estas directamente las que establezcan las mencionadas políticas. Pero precisamente por esas peculiaridades de este diálogo multinivel se configura en el mismo Reglamento con un carácter amplio, en cuanto se autoriza que pueda servir a esos fines cualquier «estructura que responda al mismo propósito» o, como se declara en el Preámbulo «puede desarrollarse a través de cualquier estructura nacional, como un sitio web, una plataforma de consulta pública u otra herramienta de comunicación interactiva.»*

115

Sin embargo, concluye con que resultaba incompatible la creación y efectividad de este complejo y horizontal diálogo multinivel con los breves plazos exigidos para la elaboración del PNIEC. Por todo ello desestima que suponga un vicio de nulidad, determinando que *“la premura de la aprobación de los primeros PNIEC impuesto por la norma comunitaria, la complejidad en la configuración de las plataformas multinivel, que se impuso en dicha norma, unido a la existencia en nuestro País de mecanismos de participación plural en la mencionada página web, debe comportar que no puede apreciarse que el Plan incurra en causa de nulidad de pleno derecho y, con ello, ha de rechazarse la suplicada nulidad total del Plan.”*

5. SOBRE LA CUESTIÓN DE FONDO

5.1 La revisión del aumento de la reducción de emisiones del 23% al 55%

Los recurrentes afirman que no se han respetado los compromisos asumidos por España con la ratificación del Acuerdo de París solicitando que los objetivos de reducción de emisiones pasen a ser del 23% al 55% en 2030 respecto a 1990 como mínimo, con el fin de garantizar los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado a las generaciones presentes y futuras.

El Tribunal, en la Sentencia 1079/2023 de 24 de julio de 2023 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (rec. 162/2021) interpreta el fundamento de la pretensión en el sentido de que *“obedece a un razonamiento que muy resumidamente podría reducirse a determinar que los informes técnicos especializados, es decir, las mejores técnicas disponibles, concluyen que para evitar los efectos calamitosos -con afección directa a derechos fundamentales protegidos por el Convenio Europeo y la jurisprudencia del TEDH- que produciría el cambio climático en la actual situación, solo podrían alcanzarse elevando la reducción de emisiones de GEI al 55 % en vez del 23 % previsto en el PNIEC; se añade a ese argumento básico que este Tribunal tiene potestad para imponer a la Administración dicho incremento de las emisiones en esta sentencia”*.

En este sentido vemos cómo es invocado por parte de los recurrentes el principio rector, que opera como principio general del Derecho ambiental, de precaución y empleo de la mejor y más reciente evidencia científica. Éste se encuentra recogido a nivel internacional, europeo y nacional en toda la normativa ambiental de primer nivel. Así, destacamos el Principio 15 de la Declaración de Río de 1992 que lo describe de la siguiente manera: *“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente las medidas de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como una razón para postergar la adopción de medidas efectivas para impedir la degradación del medio ambiente”*.

116

Este principio goza de una importancia central a su vez en el Derecho ambiental europeo, destacando la STJUE de 11 de septiembre de 2002. En el plano nacional observamos su inclusión expresa en el artículo 2.k LCCTE y su factor complementario en el apartado m del mismo precepto, recogiendo *“la mejor y más reciente evidencia científica disponible, incluyendo los últimos informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPPC), Naciones Unidas”*.

Sobre este último extremo se ha venido calificando en la doctrina como “insólito” e “inapropiado” el que este principio se haya clasificado como rector dentro de la LCTTE. Y ello por la obviedad que supone que cualquier legislación debe apoyarse en la realidad de los hechos a la hora de regularla, bajo pena de incurrir en arbitrariedad en caso de no hacerlo como señala la doctrina de los hechos determinantes. Debemos recalcar que es precisamente en aquellos contextos en los que no existe certeza ni consenso científico pacífico, en los cuales aplica este principio de precaución complementado con el de prevención (Alenza, 2022).

En orden a comprender la aplicabilidad práctica de este principio podemos remitirnos a la Sentencia del Tribunal de Apelación de La Haya de 9 de octubre de 2018 caso *Urgenda* en la que se desestima las alegaciones del Estado holandés relativas a la falta de protección ambiental en base a la incertidumbre científica en este aspecto. Así, dicho tribunal determina que el hecho de que no exista certeza o consenso científico sobre la eficacia de la reducción de emisiones sobre el cambio climático no significa que el Estado no se encuentre obligado a tomar otras medidas, sino que la alta probabilidad de ello es suficiente (Alenza, 2019).



A la hora de enfocar el debate sobre esta cuestión, el Tribunal Supremo tiene un especial interés en destacar la incidencia trascendental para la sociedad y la gran intensidad con que estas decisiones condicionan y afectan a la ciudadanía en sus estructuras sociales y económicas básicas². Ello implica la imposición de privaciones y esfuerzos económicos que todos los documentos internacionales llaman a ponderar respecto a las medidas a adoptar.

Profundizando sobre esta idea, destaca el justo equilibrio que debe reinar entre las medidas de mitigación del cambio climático y el mantenimiento del bienestar de los ciudadanos en lo que se denomina como *“sistema económico internacional favorable y abierto que llevará al crecimiento económico y desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental”* (principio 12 de la Declaración de Río de 1992).

Esta idea del desarrollo sostenible se ve plasmada en el Convenio de París, donde se reconoce que *“las Partes pueden verse afectadas no solo por el cambio climático, sino también por las repercusiones de las medidas que se adopten para hacerle frente”* y en su artículo 4 se expresa que las medidas de reducción de emisiones de GEI deben acometerse *“sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza”*.

117

Después de exponer el necesario equilibrio al que las políticas públicas deben aspirar, continúa recalcando que, en materia climática, juega un papel fundamental la política energética. En sus propias palabras *“afectar a las políticas en materia energética es remodelar toda la política económica y social del Estado”*, poniendo de manifiesto el carácter vertebrador de este sector y lo delicado de su regulación.

Por lo tanto, se concluye que la *“ampliación de los porcentajes de reducciones de emisiones de GEI, es lo cierto que la decisión que ello comporta afecta a los más amplios sectores de la política nacional, pudiendo decirse que no quedaría materia alguna de la política que debe aprobar la Administración (artículo 97 de la Constitución) que no quedara afectada. O si se quiere, que nuestra decisión supondría imponerle al Gobierno la revisión de todas las decisiones políticas ya adoptadas con perspectiva de futuro y condicionar esas políticas de manera intensa para los ejercicios económicos de varias anualidades”*.

Por todo lo expuesto, quedan claras las importantes consecuencias que tendría el hecho de que el Tribunal accediera a la petición de los recurrentes. No se trataría meramente, por lo tanto, de una modificación reglamentaria menor, sino que sus consecuencias a la hora de llevarlo a la práctica son absolutamente capitales y con un alcance material y temporal difícilmente superable.

El Supremo expone de la siguiente manera su rechazo a lo solicitado por los demandantes: *“lo que se nos pide en la demanda, no es ya solo que declaremos concretamente qué porcentaje de reducción de emisiones debe asumir el Estado español, sino que con esa decisión se imponga al Gobierno la adopción de una política económica muy diferente de la que tiene establecida nuestro País, obligando a la Administración a reformular dicha política, lo cual, desde el punto de vista de las potestades de la que es titular,*

comportaría una invasión excesiva que no parece pueda ampararse en la potestad de revisión de los reglamentos que nos autoriza el artículo 106 de la Constitución”.

5.1.1 El Acuerdo de París como tratado internacional mixto aceptado por España y la Unión Europea a la vez

En virtud del artículo 20 del Acuerdo, las "organizaciones regionales de integración económica que tengan uno o más Estados miembros que sean Partes en el presente Acuerdo, la organización y sus Estados miembros determinarán sus respectivas responsabilidades en el cumplimiento de las obligaciones que les incumban en virtud del presente Acuerdo. En tales casos, la organización y los Estados miembros no podrán ejercer simultáneamente derechos conferidos por el Acuerdo".

Como es bien sabido, la Unión Europea se ha erigido como el estandarte internacional al plantearse los objetivos más ambiciosos que hemos visto articulados a través de numerosa normativa a nivel europeo a lo largo de las numerosas y amplias facetas que afectan al cambio climático. Podemos encontrar desde la economía circular, el mercado energético con especial atención a la implementación progresiva del parque renovable respecto al fósil, reciclaje de residuos, hasta la actividad laboral o en materia de vivienda incluso.

118

En relación a la articulación y reparto competencial de la Unión Europea y los Estados, la sentencia alude a que “esa afectación tan amplia de las políticas de la Unión, es indudable que afecta a materias armonizadas, con la relevancia que ello comporta para los Estados, que no excluye, con carácter general, un límite sino de mínimos, pero que sin duda afecta a las relaciones entre los Estados y la Unión, porque no puede olvidarse que, como ha declarado reiteradamente el TJUE, la Unión se configura, no como un Estado Federal, sino como una Unión de Derecho. Y en tal sentido no puede olvidarse que los artículos 4, 6 y, especialmente, los artículos 191 y 192 del Tratado confieren a las Instituciones comunitarias importantes competencias en materia de medio ambiente, por no mencionar la relevancia que tiene la energía, a la que también se refiere el artículo 4; preceptos que constituyen la habilitación institucional de esas políticas europeas.”

A la hora de comprender el nivel de compromisos de cara al cumplimiento de los mismos en los que se encuentra inmersa la Unión Europea y España, la sentencia enfoca el marco normativo y jurisprudencial europeo en los siguientes términos:

- *“la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basa, en particular, en los principios de cautela y de acción preventiva”* (STJUE de 17 de noviembre de 2022, C-238/21) ... la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un “nivel de protección elevado”, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión.
- El artículo 191.1 TFUE autoriza la adopción de medidas dirigidas, en particular, a determinados aspectos concretos del medio ambiente, como la conservación, la protección y la mejora de su calidad, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales.



- El artículo 3.3 TUE establece que la Unión obrará, entre otras cosas, en pro de un *“nivel elevado de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente”* (STJUE de 25 de junio de 2020, C-24/19)... dicha disposición se limita a definir los objetivos generales de la Unión en materia de medio ambiente en la medida en que el artículo 192 TFUE confía al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la tarea de decidir qué acción debe emprenderse para realizar esos objetivos... (STJUE de 7 de noviembre de 2019, C-105/18 a C-113/18 No obstante lo cual, el último párrafo del precepto deja a salvo la potestad de los Estados *“para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales”*.

Al poner de relevancia las políticas de la Unión Europea es obligado concluir que cambiar de forma unilateral los compromisos asumidos por España supone quebrantar una planificación dentro de la cual se ve inmerso nuestro país, de tal manera que se pone en valor que España pertenece a un todo más grande y armónico, la Unión Europea. Así, *“si ahora se alteran los límites de emisiones de GEI en el porcentaje suplicado en la demanda, lo cual autorizarían el Convenio y la normativa comunitaria, se estaría imponiendo al Estado español a la renegociación de una política diseñada, en plena armonía, en todo el ámbito de la Unión, es decir, incluso se estarían afectando a las competencias internacionales, ciertamente peculiares en el caso de la Unión, del Gobierno.”*

119

En este caso, España y la Unión Europea han suscrito el Convenio de París por separado y de manera independiente, pero de las mismas obligaciones, lo que se formula como tratado mixto, que se diferencia de los tratados puros en los cuales cada Parte firmante asume obligaciones diferentes. Esta circunstancia habilita al Estado español al cumplimiento de dichos compromisos de forma individual o de manera conjunta en el seno de la Unión, en base a los artículos 1-6º de la CMNUCC (Río) y 6-18º del Convenio.

Por lo tanto y como consecuencia de la petición de actuación de manera unilateral y no en conjunto con el resto de la Unión, se estaría solicitando renunciar dicha segunda alternativa que parece que ha sido la asumida por España, concluyendo el Tribunal de manera contundente que *“vedar esa opción legítima de la Administración (del Gobierno, conforme al artículo 97 de la Constitución) afecta a nuestra potestad jurisdiccional, pero ahora no puede desconocerse esa opción desde el punto de vista sustantivo, es decir, de cumplimiento de los compromisos asumidos en el Convenio. En suma, España tenía pleno derecho a asumir los compromisos que le imponía el Convenio mediante la acción conjunta en la Unión, opción, por lo demás, siempre más efectiva porque el ámbito territorial supranacional es a toda lógica más efectivo que las decisiones individuales.”*

Como hemos tratado en el apartado anterior, resulta fundamental al estudiar la discrecionalidad reglamentaria como desarrollo legal, la comprobación del mandato imperativo o no que se encuentre en la norma legal que presta cobertura a dicho reglamento. En este caso resulta llamativo que la LCCTE y el PNIEC se tramitaran a la vez y, sin embargo, la ley sea posterior al plan. De conformidad con su artículo 3.1ºa) *“se establecen los siguientes objetivos mínimos nacionales para el año 2030 al objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y sin perjuicio de las competencias autonómicas: a) Reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto*

invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990.”

Fácilmente podemos identificar que, aunque el objetivo recogido en la LCCTE sea un mínimo, guarda perfecta identidad con el objetivo del 23% de reducción recogido en el PNIEC impugnado. Por esta razón, el Tribunal entiende que alterar el porcentaje reglamentario supondría inaplicar y entrar en contradicción frontal con la LCCTE al derogarlo:

“...sin perjuicio del aspecto temporal meramente formal entre la aprobación del Plan y la promulgación de la Ley, aquel no tenía que adecuarse a las previsiones de la segunda, es lo cierto que si nosotros alteramos esas previsiones y, acogiendo la pretensión de los recurrentes, elevásemos la reducción de emisiones del 23% al 55%, es indudable que se vería afectado el mencionado precepto legal, porque, con independencia de que nuestra decisión solo pudiera afectar al Plan directamente impugnado, es claro que si debiéramos imponer a la Administración modificar el Plan hasta elevar la reducción de las emisiones a más del doble del previsto en la Ley, la Administración debería dejar de aplicar el precepto legal, es decir, con esa decisión de este Tribunal se le impondría esa vulneración del precepto. Es cierto que el precepto establece claramente que ese tope de reducción es de mínimos («al menos») lo que permitiría asumir unas reducciones de superior porcentaje; sin embargo, lo cierto es que el Legislador ha establecido que con ese mínimo España asume adecuadamente los compromisos -siempre generales- asumidos en el Convenio de París, vía política comunitaria; de tal forma que el éxito de la pretensión supondría que estableciéramos nosotros que dicho límite, que es el cumplimiento de los compromisos asumidos, no se han cumplido, en abierta contradicción con el Legislador y derogando implícitamente el precepto legal”.

120

En orden a cerrar este punto, la sentencia expresa la posibilidad de elevar una cuestión ante el Tribunal Constitucional, pero achaca la falta de convivencia de la misma en este contexto. Para concluir de manera coherente con el enfoque previamente descrito el Tribunal entiende que *“una incidencia de esa naturaleza que afecta de manera tan intensa en la delimitación de la política interior y exterior del Gobierno, que la Constitución reserva al Poder Ejecutivo (artículo 97), y que afecta a preceptos de rango legal, no es admisible en esta vía jurisdiccional”.*

5.1.2 El cumplimiento de los compromisos internacionales

Se realiza un breve repaso de la relación entre las Conferencias de Partes (COP) y la Convención Marco de las Naciones Unidas (CMNUCC). Las primeras se configuran como *“órgano supremo de la presente Convención asignándole las funciones de examinar regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención...”.*

En virtud de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 podemos sustraer que la COP 21 y el Acuerdo de París se erigen como la interpretación más reciente



que se debe realizar de la CMNUCC, destacando que el de París es el primer Acuerdo que, como exige el artículo 9.1 de la misma Convención de Viena, se adopta por unanimidad de todos los participantes.

El alcance del Acuerdo de París se puede determinar en base a su artículo 2, por el cual, su finalidad consiste en *“mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza”*. A su vez se fijan tres objetivos fundamentales:

a) *“Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático”* sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible (Pareja Alfonso, 2019)³ y de los esfuerzos por erradicar la pobreza;

b) *“Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos”*; y

c) *“Situación los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”*.

121

El control del cumplimiento de estos tres objetivos se llevará a cabo por medio de dos mecanismos jurídicos vinculantes consistentes en la obligación de comunicar los avances y la progresividad. En virtud de lo establecido en el artículo 4 del Acuerdo de París, las Partes han de comunicar a la COP los concretos esfuerzos ambiciosos asumidos por cada una de ellas y conforme a sus criterios particulares. En concreto deberán preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar... procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.

Y, sobre esa base, se establece uno de los principios esenciales en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, el de la progresividad, estableciéndose que *“la contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.”* Dicha comunicación, con esa progresividad, deberá realizarse cada cinco años.

El Tribunal aclara este tipo de Tratados con temática tan amplia como el cambio climático, donde las decisiones tomadas por parte de los Estados tienen repercusiones tan fuertes de cara a su modelo social y económico, suelen dejar una gran indefinición y ambigüedad sobre sus objetivos, sin dejar metas claras y concisas que se puedan controlar

con facilidad. Además, redundando en esta indefinición, como hemos venido exponiendo, todos los objetivos se imponen en la medida de las posibilidades de los países firmantes, ponderando los daños sociales y económicos, promoviendo un desarrollo sostenible y un crecimiento económico responsable con el medio ambiente.

Aún con esta falta de concisión los instrumentos jurídicos vinculantes de la comunicación de avances y progresividad, siendo relativos a las características de cada Estado firmante, permiten el control que la sentencia realiza a continuación:

“ni en la Convención ni en ninguna de las Conferencias anuales se han impuesto mayores determinaciones que las ya examinadas respecto de los compromisos asumidos por las Partes. Sobre ese presupuesto no puede desconocerse que la política de la Unión Europea, en materia de lucha contra el cambio climático, como de sus propios textos se desprende, ha adoptado la actitud más ambiciosa (artículo 3 del Convenio) a nivel mundial en la adopción de tales medidas con la aprobación de políticas de mayor ambición climática, ya plasmadas en los Reglamentos de 2018, pero sobre todo y tras las conclusiones de la COP21 de Glasgow con la denominada Ley Europea del Clima y, de manera más específica en el documento denominado «Objetivo 55», con una propuesta de reducción de emisiones del 55 %, si bien al momento presente constituye una aspiración que no ha logrado el consenso suficiente para su implantación, a lo que no es ajeno el hecho de la reciente pandemia y la Guerra de Ucrania, en particular, por la incidencia que esas calamidades han tenido en el mercado de la energía, causa y fundamento del cambio climático y de la lucha contra él. No obstante lo anterior, la mencionada Ley Europea el Clima ordena a la Comisión revisar la legislación europea con el fin de alcanzar los objetivos marcados”.

122

De lo anterior entiende el Tribunal que en la política comunitaria se han fijado objetivos muy ambiciosos respecto al resto de firmantes y además se cumple con este principio de progresividad al aumentar los objetivos de reducciones previamente fijados. Sin embargo, nos encontramos ante un contexto bélico y económico claramente desfavorable para ello por lo que es necesario tener esto en cuenta a la hora de evaluar el cumplimiento de los objetivos fijados. Así precisamente es de aplicación el artículo 3 de la CMNUCC al establecer que los principios que rigen las medidas contra el cambio climático no pueden desconocer las sociedades presentes, el desarrollo sostenible y el crecimiento económico.

Como consecuencia de lo anterior, la sentencia realiza un ejercicio de ponderación en el que termina señalando que el impacto que tendría la actualización de la reducción de emisiones para la economía española dentro de la integración europea, especialmente teniendo en cuenta el impacto en el sector energético con gran incidencia en el tejido industrial, es demasiado notorio como para entender que nuestro país no estaría cumpliendo con los compromisos internacionalmente asumidos.



5.2 La insuficiencia del contenido de los informes técnicos aportados por los recurrentes para fundamentar su pretensión

Sobre los informes técnicos aportados por los recurrentes el Tribunal entiende que son coherentes con sus alegaciones ya que ponen de manifiesto las terribles consecuencias de mantener los mismos objetivos de reducción de emisiones.

Sin embargo, “lo que no se contiene en ninguno de dichos documentos ni informes es un examen exhaustivo de los efectos que esas medidas, por encima de las ya previstas y planificadas que los Estados consideran procedentes para dichos fines, supondrían para la economía en el momento actual y las privaciones a que debiera someterse a la ciudadanía; máxime teniendo en cuenta que la lucha contra el cambio climático debe ser una actuación conjunta de todos los Estados que suscribieron el Convenio. No cabe, pues, concluir con el carácter taxativo que se admite en la demanda que de tales estudios debe necesariamente concluirse que las medidas de lucha contra el cambio climático son insuficientes al desconocer que han de guardar la necesaria ponderación de los efectos que tales medidas podrían tener para las sociedades actuales.”

Es decir, están pasando por alto las previsiones que contienen los Tratados y Convenciones aludidas referentes a la adaptación y ponderación de estos objetivos a las características y circunstancias económicas y sociales de cada país. Es más, la Unión Europea, a la que España confía el establecimiento de la política energética y climática es el organismo firmante con objetivos más ambiciosos, muy por delante del resto de participantes.

123

6. SOBRE EL MARGEN DE DISCRECIONALIDAD DEL GOBIERNO ESPAÑOL

Como hemos expuesto con anterioridad, las entidades recurrentes alegan que la no revisión al alza de la reducción de emisiones vulneraría numerosos derechos fundamentales. Frente a ello la sentencia afirma, con criterio coherente respecto a lo que ha venido afirmando hasta el momento, que no se ha podido demostrar que imponer el porcentaje de 55% de reducción de emisiones sea la única solución a la lucha contra el cambio climático, por lo que no existe tal afección a los derechos descritos.

De lo primero que se encarga la sentencia es de descartar por lo tanto el único supuesto en el entraría en juego la posible sustitución del ejercicio discrecional de las potestades administrativas por parte de un órgano judicial, la conocida reducción de la discrecionalidad a cero, donde solamente existe una solución justa y, por lo tanto, legal.

Una vez descartada esta opción, el Tribunal va más allá al calificar la enorme intensidad que caracteriza a la discrecionalidad en este caso. No solamente nos encontramos ante una discrecionalidad planificadora, lo que implica un gran margen de actuación en comparación a meros actos de aplicación, por ejemplo, sino que el ámbito en el que se realiza dicha planificación también añade todavía más margen.

Así, “...si toda actividad de planificación, por diversa que sea su materia, está sometida a un importante margen de discrecionalidad, resulta evidente que cuando se trata de una planificación de la entidad y características como la lucha, a largo plazo, contra el

cambio climático ese margen de discrecionalidad se ve acentuado. Ya el mismo Convenio de París fija ese margen de discrecionalidad cuando en su artículo 3 impone como obligación de las Partes la de realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos que se definen... con miras a alcanzar el propósito del presente [que] representarán una progresión a lo largo del tiempo...”.

Como vemos el Tribunal vuelve a hacer referencia a la falta de objetivos concretos y concisos, ya que encontramos más bien grandes generalidades sin plazos determinados y como objetivos últimos. Por todo ello nos encontramos ante un margen de discrecionalidad difícilmente superable, circunstancia que se tendrá en cuenta a la hora de su control, debido a la aplicación general de la teoría del control de la discrecionalidad, según la cual a mayor margen de actuación y mayor número de alternativas que tenga la Administración, menor será el control que puedan ejercer los tribunales, aumentando la conocida deferencia.

Aunque en este caso el control sea menos intenso, no podemos descartar el control al que se debe someter toda actuación administrativa por más amplio que sea su margen de discrecionalidad. Son fundamentales el control de la consecución de los fines para los cuales se otorga la potestad, la elección de la mejor opción disponible de acuerdo con los fines impuestos por el legislador y la fundamental motivación que exprese las razones y el concreto razonamiento que ha impulsado la concreta regulación como mejor opción frente a cualquier otra.

124

A continuación, el Tribunal lleva a cabo la refutación fundamental de toda la sentencia donde resume y expone por qué los argumentos aducidos por los recurrentes son incorrectos. Se trata de que éstos parten de una premisa errónea al afirmar que *“el Convenio establece un mandato imperativo de carácter reglado que impone al Estado Español la adopción de medidas concretas de reducción de emisiones del 55% que es lo que imponen las publicaciones científicas que se aportan al proceso, por lo que no es una opción del Estado poder adoptar un esfuerzo de reducción de emisiones inferior”*. De esta manera estarían negando cualquier margen de discrecionalidad y aportando la única solución posible.

No obstante, en opinión de la Sala: *“ese argumento, claramente voluntarista en su estructura, parte de una premisa incorrecta que comporta una conclusión errónea. Ya hemos visto el alcance del Convenio en cuanto a las obligaciones asumidas por todas las Partes, también por el Estado Español, y ciertamente que ese esfuerzo, como exigencia de principio con el único resultado final de límite de aumento de temperatura y sin plazo expreso, es el que deberá ser asumido por las Partes, con dos condiciones que ciertamente se reseñan en las alegaciones de los recurrentes, de comunicar las medidas adoptadas y la progresividad en sus revisiones. Y a la vista de esos compromisos no puede reprocharse al Estado Español un incumplimiento de tales obligaciones porque, como ya se ha dicho, ha adoptado la decisión de integrarse en el compromiso asumido a nivel de la Unión y, como consta en todos los documentos aportados, la Unión es, a nivel mundial, la que ha liderado los mayores compromisos del Convenio”*.

Por último y a modo de conclusión y resumen de todos los pronunciamientos anteriores como respuesta a las alegaciones planteadas, en el ámbito del Derecho interno que se está



evaluando en referencia al PNIEC, no puede tildarse de arbitraria la decisión de integrarse en los criterios de la Unión Europea y, por tanto, revocarse. La evaluación realizada del ejercicio de dirección política en este ámbito de la Administración española no se puede entender como arbitraria, sino todo lo contrario.

De hecho, la Sala da especial crédito a la gran ambición que ha detectado en los objetivos y normativas europeas en este ámbito, sin poder reprochar un descuido del principio de precaución ni vulneración de derechos fundamentales. En esta línea la Ley Europea del Clima deja constancia del gran compromiso europeo con el Convenio y Acuerdo de París. Si no se han podido llevar a cabo hasta el momento, se trata por la dificultad de integración y coordinación de todos los países dentro de la Unión Europea, a lo que debemos sumar el complejo conflicto bélico y entorno económico desfavorable que condicionan severamente la consecución de los objetivos propuestos. Por todo ello desestima las pretensiones del presente recurso.

7. OTROS CASOS CÉLEBRES DE DERECHO COMPARADO

Una vez expuesto el análisis y postura del Tribunal Supremo en ambas recientes sentencias, debemos destacar la anomalía que supone respecto a diversos pronunciamientos en sentido contrario por parte de otros altos tribunales a nivel europeo. Podemos comprobar como el argumento relativo a la separación de poderes como blindaje a la revisión de los objetivos gubernamentalmente fijados ha tenido escaso éxito en el panorama internacional, de tal manera que España es de los pocos países que lo acogen de una forma tan fuerte. Así, la doctrina de otros Altos Tribunales en el entorno europeo considera que no se infringe dicho principio en interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Para éstos, la protección de los derechos humanos justificaría la intromisión en la fijación de estos objetivos, a diferencia de los casos españoles analizados.

125

Como ejemplo paradigmático encontramos, el caso Urgenda del Tribunal Supremo Holandés con sentencia de 20 de diciembre de 2019 en el que se enfrenta Urgenda como fundación agrupando a 866 ciudadanos holandeses contra el Estado holandés. La sentencia declara la violación del artículo 21 de la Constitución holandesa consistente en el deber de diligencia por parte del Estado de velar por la salvaguarda del medio ambiente. De manera añadida considera importantes en la misma línea del deber de exigencia de la diligencia debida los informes del IPCC, los principios de precaución, no causar daño y la CMNUCC. De todas las anteriores llega a la conclusión de imponer la reducción de emisiones de entre el 25 y el 40% para 2020 y de entre el 80 y el 95% para 2050 en base al artículo 13 CEDH (Urgenda de Parejo Navas, 2016; Rodríguez García, 2016).

En relación con la separación de poderes, el Tribunal holandés admite la enorme discrecionalidad que posee el Gobierno en materia climática, pero destaca con gran énfasis el deber de cuidado y protección respecto a sus ciudadanos. A su vez y a diferencia del Tribunal Supremo español, a la luz de las pruebas e informes aportados, sí que determina que la única solución en orden a anotar los efectos nocivos del cambio climático sea la reducción en el porcentaje fijado de las emisiones de GEI. Por tanto,

concluye con que las medidas disponibles son limitadas y, en todo caso, la mitigación de emisiones es fundamental para lograr el objetivo fijado:

“El tribunal enfatiza que esto debe referirse ante todo a las medidas de mitigación, ya que las medidas de adaptación solo permitirán que el Estado proteja a sus ciudadanos de las consecuencias del cambio climático a un nivel limitado. Si las emisiones actuales de gases de efecto invernadero continúan de la misma manera, el calentamiento global tomará tal forma que los costos de adaptación serán desproporcionadamente altos. Por lo tanto, las medidas de adaptación no serán suficientes para proteger a los ciudadanos contra las consecuencias mencionadas a largo plazo. El único remedio eficaz contra el cambio climático peligroso es reducir la emisión de gases de efecto invernadero. Por lo tanto, el tribunal llega a la opinión de que, desde el punto de vista de las medidas eficientes disponibles, el Estado tiene opciones limitadas: la mitigación es vital para prevenir el cambio climático peligroso” (Ponce Solé, 2020).

126

En contraposición a la respuesta del Tribunal español, en relación con la falta de objetivos claros y concisos vinculantes en esta materia, expone que tiene la potestad de interpretar si el Estado está tomando las medidas mínimas consideradas como “parte justa” según el método de “base común” y obligación positiva del mismo. Siguiendo la jurisprudencia del TEDH, remarca que según los artículos 2 y 8 del CEDH dicha determinación se puede realizar cuando los acuerdos y normas no son vinculantes, siempre y cuando sean expresión de una opinión científica ampliamente aceptada.

En la medida en que no sean vinculantes el juez se verá obligado a actuar con moderación y solamente podrá imponer estas obligaciones en caso de que exista una obligación legal como es la derivada en este caso de los deberes de diligencia anteriormente mencionados.

Ante las alegaciones de intromisión en la separación de poderes, la sentencia sale al paso dictaminando que no está ni sustituyendo ni anulando la discrecionalidad del Gobierno, ya que simplemente está imponiendo unos requisitos mínimos que se deben alcanzar y no las concretas medidas que se deberán tomar para alcanzarlo:

“8.2.7 () Después de todo, esta orden no equivale a una orden de tomar medidas legislativas específicas, sino que deja al Estado libre de elegir las medidas que se tomarán para lograr una reducción del 25% en las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020. () Después de todo, corresponde al Estado determinar qué medidas se están tomando y qué legislación se está implementando para lograr esa reducción”.

Por otro lado, en el ámbito alemán encontramos el caso Neubauer en 2021, donde el Tribunal Constitucional Alemán sigue la argumentación holandesa. No admitió el argumento de la separación de poderes con base en los deberes de diligencia debida en la protección de los derechos fundamentales de los alemanes, y en especial de las generaciones futuras, al entender que los niveles fijados no eran capaces de aminorar suficientemente los efectos del cambio climático a la luz de los informes científicos. Podemos observar la contundencia de sus aseveraciones cuando afirma que *“las decisiones para reducir emisiones no se podían dejar sólo en manos del ejecutivo.”*, en un planteamiento completamente opuesto al de una separación de poderes hermética.



Ya en el ámbito internacional encontramos otros casos de éxito siguiendo estos criterios: Leghari c. Pakistán, Juliana c. EE.UU., Notre Affaire à Tous c. Francia, Climate Case Ireland, Friends of the Irish Environment c. Government of Ireland y la reciente Our Children's Trust c. la Agencia de Protección Ambiental de Montana (MEPA), de agosto de este mismo año.

A falta de un precedente en esta exacta materia por parte del TEDH, se encuentra pendiente de sentencia el caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Suiza, que puede sentar un criterio histórico que unifique la jurisprudencia dispar encontrada en los Altos Tribunales de los distintos países firmantes y deberemos seguir muy de cerca de cara a la evolución futura de estos litigios climáticos.

Identificamos una similitud evidente entre los argumentos aducidos por las partes en los recursos españoles, holandeses y españoles quedando claro que el mejor intento consistiría en reproducir el caso holandés en otros países de la Unión. Sin embargo, vemos como, punto por punto, la respuesta de los tribunales españoles es radicalmente opuesta: la intromisión en la separación de poderes, la afectación a la discrecionalidad del poder ejecutivo, el efecto de la vinculatoriedad o no de las disposiciones internacionales, la fuerza de los derechos humanos en orden a provocar obligaciones de diligencia por parte de los Estados, la interpretación del consenso mayoritario de la ciencia, ...

127

Toda esta jurisprudencia europea e internacional es citada en el recurso español, frente a lo cual el Tribunal Supremo se desmarca de raíz afirmando que no se encuentra vinculado por la misma y que se está haciendo referencia a *“a un marco normativo ajeno, no aplicable al caso y que además dista temporal y sustantivamente, de las actuales circunstancias normativas que acontecen en el supuesto enjuiciado”*.

Reflexionando sobre las razones que nos impulsan a sostener un criterio tan opuesto al de otros países de nuestro entorno podemos destacar las siguientes:

- a) la consideración como principio rector de la política social y económica y no como derecho fundamental el derecho a un medio ambiente adecuado;
- b) la gran dificultad por parte de los tribunales de sustitución en relación con las previsiones normativas reglamentarias;
- c) la falta de un entorno legislativo que imponga objetivos y compromisos claros invocables como motivos de nulidad de los reglamentos de desarrollo antes de la LCCTE;
- d) la dificultad procesal en relación con la inactividad de la administración en la que ciertamente hemos sido testigos de un gran avance en los últimos años y, por último;
- e) la inestabilidad gubernativa en nuestro país, tan necesaria para afrontar retos a largo plazo como la emergencia climática o la transición energética (Doreste Hernández, 2022).

8. CONCLUSIONES

En el presente artículo hemos podido analizar el estado actual de la doctrina jurisprudencial española en relación con nuestro entorno europeo e internacional en materia del control judicial de la discrecionalidad de los gobiernos en relación con el establecimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Como breve síntesis de los puntos clave del debate suscitado podemos destacar los siguientes:

- a) La consideración como reglamentaria de la naturaleza jurídica del PNIEC, lo que implica un grado menor de control judicial respecto de sus previsiones en comparación con el resto de actividad jurídica de la Administración. Esto se traduce en la inviabilidad para el Tribunal Supremo de sustituir el criterio gubernamental e imponer una mayor reducción de emisiones. También como consecuencia de su naturaleza reglamentaria se analizan posibles vicios procedimentales en su aprobación, que tan comunes son en el caso de los planes urbanísticos. Sin embargo, no se entienden vulnerados dichos trámites, entre otros motivos, por la incompatibilidad de la estricta realización de los mismos y el breve plazo disponible.
- b) La intromisión excesiva en las potestades discrecionales del Gobierno vulnerando la separación de poderes. La modificación al alza que pretenden los recurrentes no se queda en una simple modificación reglamentaria, sino que su aplicación supondría la revisión de toda la política económica a nivel nacional, debido su profundo impacto en todos los sectores de la sociedad. Estas consecuencias tan distorsionadoras impiden al Tribunal realizar la revisión solicitada.
- c) El cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Acuerdo de París y el resto de los convenios referidos. El hecho de que España y la Unión Europea hayan firmado por separado el Acuerdo de París implica la posibilidad de elección por parte de España de cumplir con las obligaciones impuestas por su cuenta o dentro del marco político fijado por la Unión Europea. Los recurrentes exigen el cumplimiento de manera independiente respecto a la Unión, pero esta es una opción que el Gobierno finalmente no ha tomado, optando por la vía del establecimiento conjunto de las medidas climáticas en el seno de la Unión Europea. Por tanto, el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Unión supone también el cumplimiento de los compromisos internacionales.



- d) La revisión pretendida del PNIEC no solo iría en contra del artículo 71-2 LJCA sino sería nula de pleno derecho por contradecir el objetivo previsto en la LCCTE.
- e) Ponderando el impacto que tendría la actualización de la reducción de emisiones para la economía española dentro de la integración europea, especialmente teniendo en cuenta el impacto en el sector energético con gran incidencia en el tejido industrial, es demasiado notorio como para entender que nuestro país no estaría cumpliendo con los compromisos internacionalmente asumidos. Dicha ponderación se realiza teniendo en cuenta que los propios Tratados internacionales prevén el logro simultáneo de otros objetivos como el desarrollo sostenible, el crecimiento económico o la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos.
- f) La insuficiencia en el contenido de los informes técnicos, al no realizar un estudio detallado de las consecuencias negativas para el resto de los objetivos simultáneos que tendría el aumento de la reducción de emisiones.
- g) La reducción de emisiones en el porcentaje exigido no es la única solución posible al cambio climático y entenderlo de otra manera supondría la anulación de la discrecionalidad gubernamental en materia climática. Si no se han podido llevar a cabo hasta el momento los objetivos propuestos, se trata por la dificultad de integración y coordinación de todos los países dentro de la Unión Europea, a lo que debemos sumar el complejo conflicto bélico y entorno económico desfavorable que condicionan severamente la consecución de los objetivos propuestos.

Al comparar la doctrina del Tribunal Supremo español con la del resto de Altos tribunales del entorno europeo e internacional, podemos comprobar como ésta supone una anomalía. Y ello porque, si bien el debate se plantea en los mismos términos en todas las sentencias analizadas, la respuesta española es completamente opuesta en todos ellos. Podemos esperar que la sentencia de un asunto pendiente ante el TEDH pueda unificar esta jurisprudencia tan dispar.

Algunos factores que pueden explicar que en España nos decantemos por una respuesta tan opuesta respecto al resto de países pueden ser: i) la consideración como principio rector de la política social y económica y no como derecho fundamental el derecho a un medio ambiente adecuado; ii) la gran dificultad por parte de los tribunales de sustitución en relación con las previsiones normativas reglamentarias; iii) la falta de un entorno legislativo que imponga objetivos y compromisos claros invocables como motivos de nulidad de los reglamentos de desarrollo antes de la LCCTE; iv) la dificultad procesal en relación con la inactividad de la administración en la que ciertamente hemos sido testigos de un gran avance en los últimos años y, por último; v) la falta de estabilidad gubernativa en nuestro país, tan necesaria para afrontar retos a largo plazo como la emergencia climática o la transición energética.

BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA, J. F. (2019). “Los deberes políticos de mitigación y de adaptación al cambio climático como parte del deber de cuidado ambiental”, en Castro-Gil Amigo (coord.), *La regulación energética y su impacto social y ambiental*, Cizur menor, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 55 y ss.
- ALENZA, J. F. (2022). “Objetivos y principios rectores de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética”, en *Estudios sobre cambio climático y transición energética*, Marcial Pons, pp. 94-95.
- DORESTE HERNANDEZ, J. (2022). El “juicio por el clima”: El litigio climático español. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, UAM.
- GALERA RODRIGO, S. (2022) “La política de adaptación al cambio climático en la Ley 7/2021: instrumentos generales”, en *Estudios sobre cambio climático y transición energética*, Marcial Pons.
- LSEPS (2023). *Global trends in climate litigation 2023 snapshot del Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*. London School of Economics and Political Science. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2023-snapshot/> [Consulta: 20-05-2023].
- MARTÍN MATEO, R. (1982). *Nuevo Derecho Energético*, IEAL, pp.54-55.
- MARTINEZ MARTINEZ, M. (2020). “Algunas cuestiones controvertidas sobre la actuación directa de los particulares exigiendo responsabilidad y protección contra el cambio climático a los Estados (al hilo del caso Urgenda contra el Estado Holandés)”, en Sergio Salinas Alcega (dir.) *La lucha contra el cambio climático: Una aproximación desde la perspectiva del derecho*, Tirant lo Blanch.
- PAREJO ALFONSO, L. (2021). “Cambio climático y Derecho” en *Estudios sobre cambio climático y transición energética*, Marcial Pons.
- PONCE SOLE, J. (2020). *Una histórica sentencia del Tribunal Supremo holandés de 20 de diciembre de 2019 obliga al Estado a reducir las emisiones de gases invernadero en un 20% a partir de 2020. Lecciones para el caso español: calentamiento global y derecho a una buena administración*. INAP.



RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (2016). “Responsabilidad del Estado y cambio climático: el caso Urgenda contra Países Bajos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol.III, nº 2, pp. 1-38.

ROSA MORENO, J. (2021). “Algunas claves jurídicas de la transición energética renovable”, en Juan Rosa Moreno y Germán Valencia Martín (dir) *Derecho y energías renovables*, Aranzadi, pp. 102 y 103.

URGENDA DE PAREJO NAVAS. T (2016). “La victoria de Urgenda: el inicio de la lucha judicial frente al cambio climático”, *REDA*, nº 177, pp.259-279.

REFERENCIAS

¹ Otras conclusiones que podemos extraer de dicho informe son:

- Más del 50% de los casos climáticos tienen resultados judiciales directos que pueden entenderse como favorables a la acción climática.
- Los casos climáticos también siguen teniendo importantes impactos indirectos en la toma de decisiones sobre el cambio climático más allá de los tribunales.
- Las protecciones legales nacionales (por ejemplo, el derecho a un medio ambiente saludable), junto con la legislación climática nacional, desempeñan un papel fundamental en los casos contra los gobiernos.
- Los litigantes están empleando estrategias reconocibles en diferentes jurisdicciones.
- La mayoría de los casos registrados son resultados “alineados con el clima”, pero los litigios no alineados con el clima (por ejemplo, “reacción ASG”) están aumentando.
- Se están presentando más casos contra actores corporativos, con una gama más compleja de argumentos legales.
- Es probable que ahora lleguen a juicio alrededor de 20 casos presentados por ciudades y estados de EE. UU. contra las Carbon Majors.
- Ha habido un aumento en los casos de “lavado del clima” que cuestionan la exactitud de las afirmaciones y compromisos ecológicos. Algunos casos que buscan daños financieros también cuestionan la desinformación, y muchos se basan en la ley de protección al consumidor.
- Los desafíos a la respuesta de política climática de gobiernos y empresas han aumentado significativamente fuera de Estados Unidos.
- Los litigios relacionados con decisiones de inversión están aumentando y pueden ayudar a aclarar los parámetros dentro de los cuales se deben tomar las decisiones en el contexto del cambio climático. Ahora es más probable que las actividades con altas emisiones se vean cuestionadas en diferentes puntos de su ciclo de vida, desde el financiamiento inicial hasta la aprobación final del proyecto.

² Como pone de relieve Galera Rodrigo (2022: 439): “Con carácter general, el PNIEC relaciona en su Anexo H un total de 71 instrumentos de planificación solo de ámbito estatal -estrategias, planes y programas- sectoriales y territoriales con los que interacciona, organizados por distintos aspectos ambientales -cambio climático, calidad del aire, aguas, medio marino, usos del suelo, residuos, entre otros- de los que emerge de forma inmediata la concurrencia competencial de todos los niveles territoriales”.

³ Para profundizar sobre el concepto y connotaciones del desarrollo sostenible, consultar Parejo Alfonso (2021: 38).

