

ano 19 - n. 77 | julho/setembro – 2019
Belo Horizonte | p. 1-310 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v19i77
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

FÓRUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

El conflicto competencial sobre cambio climático entre España y Cataluña: avances y retrocesos a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal constitucional 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático

The conflict of jurisdiction over climate change between Spain and Catalonia: advances and setbacks in light of the recent Constitutional Court decision 87/2019, of June 20, on Law 16/2017, of August 1, on climate change

Marina Rodríguez Beas*

Universitat Rovira i Virgili (España)
marina.rodriguez@urv.cat

Recibido/Received: 02.10.2019/October 2nd, 2019
Aprovado/Approved: 15.10.2019/October 15th, 2019

Como citar este artículo/*How to cite this article*: BEAS, Marina Rodríguez. El conflicto competencial sobre cambio climático entre España y Cataluña: avances y retrocesos a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal constitucional 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático. *A&C – Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. 59-99, jul./set. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1212.

* Profesora acreditada a contratada doctora por ANECA de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctora en Derecho por la Universitat Rovira i Virgili. Miembro del Cedat – Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona. E-mail: marina.rodriguez@urv.cat.

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo describir brevemente el conflicto competencial sobre la materia de cambio climático entre el Estado español y Cataluña. Para afrontar los retos existentes en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, Cataluña ha ido, en los últimos años, incrementando su grado de implicación hasta llegar a disponer de diferentes instrumentos y normas, de entre las que destacamos la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático. La aprobación de esta Ley, pionera en España, supone un gran avance convirtiéndose en el eje vertebrador de las políticas públicas de Cataluña en este ámbito. Sobre esta norma se identifican, en primer lugar, los objetivos de mitigación y de adaptación; en segundo lugar, los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que se definen como propios; y finalmente, los mecanismos de adaptación al cambio climático, con especial referencia a los instrumentos de planificación y programación. Pero este análisis global de la norma se formula a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 de junio de 2019, la cual declara inconstitucionales y nulos una serie de artículos, apartados o incisos de la citada Ley y otros no los declara inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos que establece, lo que puede suponer un retroceso en la lucha contra el cambio climático, limitando así la actuación de los poderes públicos autonómicos.

Palabras-clave: Cambio climático. Ley. Mitigación. Adaptación. Comunidades autónomas. Competencias.

Abstract: This paper aims to briefly describe the conflict of jurisdiction over the issue of climate change between the Spanish State and Catalonia. To face the existing challenges in mitigation and adaptation to climate change, Catalonia has, in recent years, increased its degree of involvement until it has different instruments and standards, among which we highlight Law 16/2017, August 1, climate change. The approval of this Law, a pioneer in Spain, represents a great advance becoming the backbone of Catalonia's public policies in this area. On this standard, the mitigation and adaptation objectives are identified first; second, the objectives of reducing greenhouse gas emissions that are defined as their own; and finally, adaptation mechanisms to climate change, with special reference to planning and programming instruments. But this global analysis of the norm is formulated in the light of the recent Judgment of the Constitutional Court 87/2019, of June 20, 2019, which declares a series of articles, sections or subsections of the aforementioned Law and others unconstitutional and null and void. does not declare them unconstitutional provided that they are interpreted in the terms established, which may lead to a setback in the fight against climate change, thus limiting the actions of autonomous public authorities.

Keywords: Climate change. Law. Mitigation. Adaptation. autonomous communities. Competitions.

Sumario: **1** Introducción – **2** La concurrencia de competencias del estado y de las comunidades autónomas sobre cambio climático: la protección medio ambiental y la planificación general de la actividad económica – **3** Las comunidades autónomas como “subnational entity” – **4** Las políticas públicas catalanas frente al cambio climático – **5** La iniciativa legislativa catalana: la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático – **6** Conclusiones – Referencias

1 Introducción

El primer reconocimiento internacional del problema del cambio climático se produjo en 1992 al aprobarse el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, que permitió en 1997, la firma del Protocolo de Kyoto, con el fin de limitar el crecimiento y lograr una estabilización de las concentraciones de gases con efecto invernadero (GEI) en la atmósfera. Con la misma finalidad, el 12 de diciembre de 2015, la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones sobre el Cambio Climático (COP21) y la reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto

(COP-MOP11) adoptaron el llamado Acuerdo de París, el cual marca la hoja de ruta de la mitigación y la adaptación al cambio climático durante los próximos años.¹ Con la adopción de este acuerdo se consolida la actuación iniciada formalmente en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, durante los próximos años y ya no se cuestiona la existencia del calentamiento global. De este modo, el 2015 se convirtió en un año clave a nivel internacional para el desarrollo sostenible y el cambio climático.²

La adopción del Acuerdo de París y las iniciativas impulsadas por la Unión Europea³ tienen relevantes implicaciones jurídicas que afectan a la formulación y

¹ Véase, entre otros, LAGO CANDEIRA, A. Compromisos Internacionales ambientales: Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (incluidos los de cambio climático). In: LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2016*, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, CIEMAT, 2016, p. 25-64. LAGO CANDEIRA, A., El Acuerdo de París. ¿Solución al cambio climático o el principio del fin del actual multilateralismo ambiental?. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 114, p. 20-32, 2016.

SALINAS ALCEGA, S., El Acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional. *Revista española de derecho internacional*, vol. 70, núm. 1, p. 53-76, 2018. FAJARDO DEL CASTILLO, T. El acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos. *Revista española de derecho internacional*, vol. 70, núm. 1, p. 23-51, 2018. PONT I CASTEJÓN, I.; CAMPINS ERITJA, M.; NIETO MORENO, J. E. Epílego jurídico: De Kyoto a París. Escenarios i reptes futurs en la política internacional de canvi climàtic. In: *Tercer informe sobre el canvi climàtic a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'estudis catalans, 2016, p. 597-612. LABANDEIRA VILLOT, X. Cambio climático: el camino desde París. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, núm. 2, p. 221-224, 2016. JIMÉNEZ HERRERO, L. M. El Acuerdo climático de París: bases para una descarbonización profunda en una perspectiva europea y española. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, núm. 2, p. 227-242, 2016. OLABE EGAÑA, A. Tras el Acuerdo de París: elementos para una estrategia de salida a la crisis del clima. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, núm. 2, p. 263-280, 2016. DE LA CRUZ LEIVA, J. L., La transición hacia una economía baja en carbono: una oportunidad para el clima y el empleo. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, núm. 2, p. 281-304, 2016. SARASÍBAR IRIARTE, M. La Cumbre del Clima de París: ¿un avance importante en la política del cambio climático?. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, núm. 2, p. 307-314, 2016.

² Véase, MOVILLA PATEIRO, L. 2015, Un año clave a nivel internacional para el desarrollo sostenible, el cambio climático y el agua. *Revista de derecho, agua y sostenibilidad*, núm. 0, p. 1-8, 2016. <http://redas.webs.uvigo.es/index.php/es/suscriptores/45-2015-un-ano-clave> [Última consulta, 30 de septiembre de 2019].

³ Entre las iniciativas más relevantes destacan: la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen del comercio de derechos de emisión de GEI en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo; en el año 2009, el Consejo de Europa adopta el conocido Paquete Energía y Clima que asume el triple compromiso para el año 2020 de incrementar el uso de las energías renovables hasta un 20% del consumo ruto de energía final, reducir en un 20% el consumo de energía primaria gracias a un incremento de la eficiencia energética y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 20% en el horizonte del año 2020 en relación con el año 1990; en el año 2013 se aprobó la Estrategia europea de adaptación al cambio climático que establece las bases y prioridades para actuar en todos los niveles de la administración, europea, nacional y local para convertirse en menos vulnerables ante los impactos del cambio climático; la Estrategia Europa 2020 es el instrumento que determina unos hitos de crecimiento de la UE para la próxima década, con la finalidad no sólo de superar la crisis económica sino de corregir nuestro modelo de crecimiento y conseguir un crecimiento sostenible basado en una economía baja en carbono; la Decisión UE 2015/1814, de 6 de octubre; la Decisión 2015/146, de 26 de enero; y la Decisión 2015/1339, de 13 de julio de 2015. Sobre crisis económica y protección del medioambiente: CASADO CASADO, L. Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España. *Revista de Direito Económico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 18-63, jan./abr. 2018.

desarrollo de las políticas de los Estados,⁴ pero también a las entidades subestatales, como es el caso de Cataluña, respecto al cambio climático.⁵

El cambio climático es uno de los grandes retos del siglo XXI.⁶ Todos los territorios muestran evidencias del cambio climático. En Cataluña también es un tema relevante por la importancia de los impactos observados y proyectados en el bienestar y en su economía.

La temperatura media anual en Cataluña ha aumentado 1,55 grados desde 1950, año a partir del cual se empieza a disponer de una red completa de observatorios meteorológicos, y del orden de dos grados desde 1990. El cambio puede parecer escaso o difícil de apreciar en la vida cotidiana, pero la realidad es que esto ha supuesto, entre muchos otros efectos, un ligero incremento del nivel del mar, una recurrencia más grande a las oleadas de calor y de los periodos de sequía, un cambio de las especies, una regresión de las playas, la desaparición de los últimos glaciares, un cambio de fecha en la floración y la fructificación de los cultivos y un retroceso en la montaña de las especies forestales más típicas de ambientes fríos.⁷ El tercer Informe sobre cambio climático analiza cómo afecta en Cataluña, concretando cinco elementos de primer orden que pueden relacionarse con el cambio climático o calentamiento global. Estos cinco elementos son: a) el número de días nublados ha aumentado con el calentamiento global en Cataluña durante los meses de verano; b) las transformaciones en los cultivos; c) el nivel del mar en la costa catalana ha subido 10 centímetros en los últimos 30 años, 7 de los cuales en los últimos años; d) una mayor irregularidad pluviométrica puede conllevar incendios forestales imposibles de parar sino se gestionan las masas arbóreas.⁸

⁴ VERDÚ BAEZA, J. Retos para España y la Unión Europea en la lucha contra el cambio climático: el complicado camino hacia París 2015. Nuevos paradigmas de cooperación transfronteriza en el Estrecho. In: ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.; PETIT DE GABRIEL, E. (coords.), *España y la Unión Europea en el orden internacional: XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2015.

⁵ Sobre esta cuestión véase, entre otros, GARCÍA LUPIOLA, A. La política medioambiental de la unión europea ante el cambio climático. *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 18, 2009. ABBAS, Medi. Politiques de l'Union. La proposition d'une taxe CO2 aux frontières. Vers une stratégie européenne en matière de régulation commerciale et de lutte contre le changement climatique?. *Revue du marche commun et de l'Union Européenne*, núm. 513, p. 628-637, 2007.

⁶ Sobre el reto que supone para el derecho público el cambio climático véase, entre otros, PAREJO ALFONSO, L., (dir.), *El Derecho Ante la Innovación y los Riesgos Derivados del Cambio Climático*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015. RUIZ DE ELVIRA, A., Contra el cambio climático, un cambio de mente. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 114, 2016.

⁷ Una aproximación a la problemática actual desde el ámbito físico la encontramos en RUIZ DE ELVIRA, A., Contra el cambio climático, un cambio de mente. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 114, 2016.

⁸ *Tercer informe sobre el canvi climàtic a Catalunya*, Institut d'Estudis Catalans y la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2016. http://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Publicacions/tercer-informe-sobre-canvi-climatic-Cataluña/Sintesis/CC_Sintesi-CASTELLA_web.pdf [Última consulta, 29 de septiembre de 2019].

En este contexto, dotarse de una norma con rango de ley que alcance la mitigación y la adaptación al cambio climático puede ser eficaz para fijar un marco jurídico que ofrezca seguridad y estabilidad a los instrumentos de planificación y a las actuaciones de los poderes públicos, llevadas a cabo en los últimos años. Además, este instrumento legislativo puede consolidar la actuación de Cataluña ante el cambio climático. Así, con la aprobación de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, Cataluña da un paso significativo para establecer los fundamentos legales de la política de reducción de las emisiones de GEI (mitigación) y de reducción de la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático (adaptación). Pero la aprobación de esta norma ha provocado un conflicto de competencias con el Estado.

Este trabajo tiene como objetivo describir brevemente este conflicto competencial entre el Estado y Comunidad Autónoma de Cataluña, teniendo en cuenta la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley catalana de cambio climático, pero, sobre todo, analizar si la citada sentencia ha provocado un retroceso en las políticas públicas catalanas en este ámbito o, por el contrario, le permite seguir avanzando en la lucha contra el cambio climático.

2 La concurrencia de competencias del Estado y de las comunidades autónomas sobre cambio climático: la protección medio ambiental y la planificación general de la actividad económica

Teniendo en cuenta la concurrencia de competencias que se produce en la materia de cambio climático debemos realizar una aproximación al ámbito competencial que corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas.

La protección del medio ambiente es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades autónomas. En cuanto a la función normativa, de acuerdo con el artículo 149.1.23 de la Constitución española (en adelante CE), al Estado le corresponde la “legislación básica sobre protección del medio ambiente”. El Tribunal Constitucional ha interpretado que la legislación básica en esta materia tiene como función principal lograr una política global en materia medioambiental y, por tanto, cumple “una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos”.⁹

Des de esta perspectiva, “lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera

⁹ STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 9.

de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable, por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”.¹⁰

Además, la fijación de la legislación básica debe hacerse mediante normas con rango de ley y, sólo excepcionalmente, por normas con rango reglamentario, “siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas”.¹¹

Las comunidades autónomas gozan en esta materia de la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal y, además, de la facultad de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 de la CE). Esto implica que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal y, además, mejorar el nivel de protección. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha considerado que “la protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida”.¹²

En consecuencia, las Comunidades Autónomas no se limitan a un simple desarrollo legislativo de la legislación básica estatal, sino que “pueden también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado”.¹³

En cuanto a la función ejecutiva, el artículo 148.1.9 de la CE faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencias sobre “la gestión en materia de protección del medio ambiente”. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha admitido que el Estado, excepcionalmente, puede ejercer determinadas competencias ejecutivas en materia ambiental, por motivos de seguridad pública, urgencia o necesidad; por razones de territorialidad y presencia de intereses supracomunitarios; para preservar el principio de igualdad establecido en el artículo 149.1.1 de la CE; o cuando el Estado ejerza funciones de coordinación o planificación de la materia ambiental.¹⁴

¹⁰ STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 9.

¹¹ STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8.

¹² STC 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2.

¹³ STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 2.

¹⁴ Véase, la STC 102/1995, de 26 de junio.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC) establece, en el artículo 144, que corresponde a la Generalidad la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esto incluye en todo caso:

- a) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.
- b) El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales.
- c) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tiene por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.
- d) La regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos.
- e) La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Cataluña y sobre la gestión y el traslado y su disposición final.
- f) La regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación de suelo y subsuelo.
- g) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, y también de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasan por otra comunidad autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalidad la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas.
- h) La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación, con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca.
- e) La regulación del régimen de autorización y seguimiento de la emisión de gases de efecto invernadero.
- j) La promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, instalaciones, infraestructuras, procedimientos, procesos productivos o conductas respetuosas con el medio.
- k) La prevención, la restauración y la reparación de daños al medio ambiente, así como el régimen sancionador correspondiente.
- l) Las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador.

También corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva que, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la CE, incluye, en todo caso, la regulación y la declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de espacios naturales y de hábitats protegidos situados en Cataluña (art. 144.2 del EAC); y el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones

meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática (art. 144.5 del EAC).¹⁵

En relación al título competencial de la planificación general de la actividad económica, es importante destacar que el Estado español a menudo ha invocado la incidencia económica que tienen las políticas en materia de cambio climático como argumento para blindar competencias autonómicas en este ámbito. La jurisprudencia constitucional considera que el título competencial estatal del artículo 149.1.13 de la CE referente a la competencia exclusiva sobre las bases, coordinación de la planificación general de la actividad económica, no lo habilita para dictar cualquier normativa, sólo aquella que regule u ordene, de manera directa la actividad económica general, y siempre que la regulación que se ampara contenga un conjunto de medidas relevantes con vista a establecer el régimen de ordenación de un sector económico concreto. En consecuencia, el Estado podría incidir en la regulación de esta materia al amparo de este título competencial, pero con las condiciones mencionadas.¹⁶

No obstante, debe subrayarse la voluntad del Estado de homogeneizar la normativa ambiental a la baja con una clara pretensión de reactivar la economía; la presencia de la garantía de la unidad de mercado y la necesidad de evitar las distorsiones que puedan derivarse de la descentralización territorial existente y de las regulaciones autonómicas y locales.

En cuanto a la jurisprudencia constitucional en materia ambiental, también se advierten algunos elementos recentralizados, como algunos criterios interpretativos que conlleven a una limitación de las competencias autonómicas. Como ejemplo de esto, se debe destacar la interpretación del concepto de legislación básica sobre protección del medio ambiente. Este concepto se interpreta lo suficientemente flexible como para permitir la ampliación del margen de maniobra estatal y la justificación de una amplia actividad de gestión del Estado en materia de protección del medio ambiente i también de competencias de coordinación, favorecida en muchos casos por la exclusión.

¹⁵ Se impugnó el apartado 5 del art. 144 alegando la vulneración del art. 149.1.20 CE. El TC en el FJ 88 declaró: “En efecto, el art. 149.1.20 CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre el servicio meteorológico. Pero esta competencia estatal no impide que los Estatutos de autonomía puedan atribuir la correlativa competencia sobre el mismo objeto jurídico siempre que, de un lado, se restrinja al territorio de la Comunidad Autónoma y, de otro, no limite la plena competencia estatal sobre meteorología en la totalidad del territorio español, que incluye la adopción de cualquier medida normativa y aplicativa con apoyo físico en todo el territorio del Estado y, por tanto, en cada territorio autonómico. En estos términos, la competencia de la Generalitat sobre su propio servicio meteorológico no enerva la competencia que el Estado reconoce el art. 149.1.20 CE”. Por las razones expuestas se desestimó la impugnación de este precepto (STC 31/2010, de 28 de junio).

¹⁶ CASADO CASADO, L. La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 41-76, jan./mar. 2017.

Además, se otorga una preeminencia a determinados títulos competenciales concurrentes del Estado, como los incluidos en los apartados 13 y 25 del artículo 149, en detrimento de las competencias autonómicas sobre protección del medio ambiente y, en particular, de la competencia de dictar normas adicionales de protección; la amplia proyección de la competencia estatal para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente sobre materias en que las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva, o la búsqueda de nuevos títulos competenciales estatales, como el servicio meteorológico, que impiden el ejercicio por parte de las comunidades autónomas de sus competencias en materia de medio ambiente.

Existe, por tanto, una tendencia estatal en casos de conflictos donde se cuestiona el alcance de los respectivos títulos competenciales, estatales y autonómicos, con incidencia sobre el medio ambiente. Pero esta línea de actuación tiene consecuencias importantes como: la limitación de las competencias autonómicas; la desprotección del medio ambiente; el aumento de políticas de crecimiento económico y de reactivación económica en detrimento de la protección del medio ambiente.

Por tanto, esta tendencia puede dificultar la elaboración de una política ambiental propia, así como la viabilidad de la Ley catalana de cambio climático.

3 Las comunidades autónomas como “subnational entity”

Los compromisos y los objetivos fijados a nivel internacional y de la Unión Europea en materia de cambio climático solo son exigibles a los Estados responsables internacionalmente en una construcción de arriba hacia abajo (*top-down approach*). En consecuencia, no son exigibles a estructuras administrativas no estatales, como es el caso de las comunidades autónomas a nivel del Estado español.

No obstante, en los últimos años, tanto las Naciones Unidas como la Unión Europea¹⁷ han reconocido el papel fundamental de los gobiernos regionales y locales¹⁸ en el éxito de la política climática. El Acuerdo de París ha supuesto una importante transformación en el modo de abordar la lucha contra el cambio climático. Este

¹⁷ Véase los párrafos 134 y 135 del Acuerdo de París.

¹⁸ Sobre el papel de los entes locales en la lucha contra el cambio climático, entre otros véase, BAÑO LEÓN, J. M., REVUELTA PÉREZ, I. Cambio climático y Administración local. *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 33, p. 5-11, 2016. NAVARRO RODRÍGUEZ, P., MORENO REBATO, M. Nuevas medidas locales de lucha contra el cambio climático, especialmente en Andalucía. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 51, p. 113-139, 2017. GALERA RODRIGO, S., GÓMEZ ZAMORA, M. M. (coord.). *Políticas locales de clima y energía. Teoría y práctica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2018. BORRÁS PENTINAT, S. Ciudades y cambio climático: responsabilidades, retos y oportunidades. *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 33, p. 12-14, 2016. FAUTH, G., RODRÍGUEZ BEAS, M., Políticas de adaptación al cambio climático: especial referencia al pacto de alcaldes. In: BORRÁS PENTINAT, S., VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (coord.). *Retos y Realidades de la Adaptación al Cambio Climático. Perspectivas técnico-jurídicas*. Navarra: Aranzadi, 2013, p. 237-262.

acuerdo ha invertido el enfoque tradicional y ha adoptado la estrategia contraria de tipo descentralizado y ascendente (*bottom up approach*). Así, en lugar de efectuar una planificación centralizada y descendiente de objetivos, atribuyendo obligaciones de mitigación a los Estados a partir de estimaciones globales, se ha limitado a organizar los compromisos que los Estados decidan asumir unilateralmente a nivel nacional. Efectivamente, en la 22ª Conferencia de las Partes, celebrada en Marrakech a finales del año 2016, ya se hizo una llamada específica a los llamados organismos subestatales¹⁹ a adherirse a los objetivos del Acuerdo de París y a presentar planes de reducción de emisiones para el año 2050.²⁰

Las comunidades autónomas disponen de un elevado nivel competencial en los diferentes ámbitos afectados para alcanzar los compromisos, lo que les permite adoptar regulaciones propias, asumir compromisos y facilitar la aplicación de la normativa climática establecida a nivel internacional y de la Unión Europea.

Este es el caso de Cataluña, que, al tener atribuidas competencias en la materia, tiene una gran capacidad para incidir tanto en el nivel de las emisiones de GEI, especialmente sobre las emisiones difusas, como en las medidas de adaptación a los impactos sobre su territorio, los sistemas físicos y los sectores socio económicos más vulnerables a los impactos del cambio climático.

A pesar de este reconocimiento, las comunidades autónomas no pueden ser consideradas sujetos de derecho internacional, solo actores internacionales. En este sentido, el magistrado Xiol Ríos afirma en el voto particular que formula en la STC 228/2016, de 22 de diciembre que el concepto de actor internacional:

[...] no se define, ni se identifica por su subjetividad internacional, sino por las funciones que realiza y, sobre todo, por su capacidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar unos objetivos que formula con cierta autonomía, ejerciendo su influencia sobre otros actores internacionales”. Si bien no son sujetos internacionales, “[...] las Comunidades Autónomas, como las regiones y los entes locales en otros sistemas jurídicos, son considerados como actores subestatales o como actores gubernamentales no centrales que pueden desarrollar actividad con proyección internacional. Esta proyección, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, no ha de estar supeditada a lo que “permita” el Estado [...], sino al reparto de competencias que se establece en las normas que integran el bloque de la constitucional y entre las que no puede incluirse la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado.

¹⁹ VERDÚ BAEZA, J., A propósito de la cumbre climática de Marrakech: Cuando la solución empieza a ser parte del problema. *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 33, 2017.

²⁰ Se anunció la 2050 Pathways Platform.

Así, las Comunidades Autónomas, como actores internacionales, pueden desarrollar un papel clave en la consecución de los compromisos y objetivos establecidos a nivel internacional y europeo en materia de cambio climático.

En este contexto, y en ausencia de una Ley española de cambio climático,²¹ la norma autonómica es el instrumento ideal para facilitar la aplicación real y efectiva de las normas del Derecho de la Unión Europea.

Desde esta perspectiva, debemos recordar la posibilidad de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. La competencia para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente es clave en esta materia, dado que permite, como ha establecido la jurisprudencia constitucional, que las comunidades autónomas puedan establecer niveles de protección más altos. En la STC 170/1989, de 19 de octubre, el Tribunal Constitucional afirma que "(...) la legislación básica posee las características técnicas de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un plus de protección. Es decir, la legislación básica no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado (FJ 2)".

Por tanto, los niveles de protección de la normativa estatal pueden ser ampliados y mejorados por la normativa autonómica. Lo que resultaría constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida esta protección ambiental.²²

Por otra parte, hay que insistir en el carácter prevalente del título competencial de protección del medio ambiente a la hora de regular las emisiones de gases de efecto invernadero. Así lo destaca el propio Estado en la única norma con rango de ley elaborada en materia de cambio climático aprobada hasta ahora: la Ley 1/2005, de 9 de marzo, reguladora del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. A pesar de que para la aprobación de esta Ley se utiliza un doble fundamento competencial, el artículo 149.1.23 de la CE y el artículo 149.1.13 de la CE-, en la Exposición de Motivos se establece que:

²¹ Los ministerios de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y de Energía, Turismo y Agenda Digital abrieron el proceso de consulta pública previo a la elaboración del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Esta consulta pública, que ha estado abierta desde el 18 de julio hasta el pasado 10 de octubre de 2017, ha recibido más de 350 propuestas. <http://www.lccte.gob.es/#EntreTodos> [Última consulta, 6 de septiembre de 2019].

²² Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional de forma reiterada (por ejemplo, en las SSTC 170/1989, de 19 de octubre, 90/2000, de 30 de marzo, y 7/2012, de 18 de enero). Así, a título de ejemplo, en la STC 7/2012, de 18 de enero, insiste en que: "[...] el sentido del texto constitucional el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica", FJ 5.

(...) esta Ley es una norma sustancialmente medioambiental. Así, tanto su objetivo -contribuir a la reducción de las emisiones antropogénicas de efecto invernadero- como su origen — los compromisos asumidos con arreglo al Protocolo de Kioto y la propia directiva—, le otorgan ineludiblemente este carácter.

En consecuencia, corresponde invocar el artículo 149.1.23 de la Constitución Española que reserva al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

En virtud de todo lo anterior, se han regulado con carácter de legislación básica en materia de protección del medio ambiente las autorizaciones de emisión, las obligaciones de seguimiento de las emisiones, de remisión de información y la verificación, salvaguardando las competencias autonómicas de dictar normas de desarrollo que establezcan un nivel de protección superior y, evidentemente, sus competencias de ejecución o gestión en materia de medio ambiente.

Es evidente, por tanto, el carácter sustancialmente ambiental de la regulación sobre las emisiones y la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan dictar normas que establezcan un nivel de protección superior. Todo ello, evidentemente, sin perjuicio de que determinados aspectos relacionados con la puesta en marcha de un mercado de emisiones, tales como el establecimiento de las bases del comercio de derechos de emisión, la autorización de la agrupación de instalaciones, la elaboración y aprobación del Plan nacional de asignación de derechos de emisión o la tramitación y resolución de los procedimientos de asignación, sí que se amparan en el título competencial recogido en el artículo 149.1.13 de la CE.

Igualmente, el carácter sustancialmente ambiental de esta normativa se pone de manifiesto en el ámbito de la Unión Europea, dado que la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, también se fundamenta en las competencias de la Unión Europea en materia de medio ambiente y, en particular, en el artículo 175.1 del Tratado CE.²³

Asimismo, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, también utiliza como base jurídica el artículo 192 del TFUE. Por tanto, son las competencias de la Unión Europea en materia de medio ambiente las que sirven de base a la aprobación de esta norma reguladora del mercado de emisiones.

²³ Actual art. 192 TFUE.

Pero, esta gobernanza multinivel se debería reforzar por parte del Estado español repitiendo el mismo esquema que utilizó la Unión Europea para establecer objetivos territorializados entre los Estados miembros. Además, estos deberían ir acompañados de recursos económicos, como también realizó la Unión Europea con el reparto de los recursos económicos procedentes de la generalización del mecanismo de la subasta en la tercera fase del mercado de comercio de derechos de emisión.

4 Las políticas públicas catalanas frente al cambio climático

En los últimos años destaca la actuación de los poderes públicos catalanes en materia de cambio climático. La Generalitat de Cataluña ha sido una Administración pionera y se ha situado a la vanguardia del impulso de las políticas climáticas desde el año 2006.²⁴

Se constata el intenso ejercicio de sus competencias utilizando una gran diversidad de instrumentos y en diversos ámbitos como el normativo,²⁵ el planificador, el programático, de ejecución y de organización administrativa. No obstante, cabe destacar que la política catalana se ha circunscrito especialmente en la planificación y la programación. Así, se ha optado por la adopción de planes, programas y estrategias que tratan desde diferentes perspectivas la materia relacionada con el cambio climático.

En el ámbito de la planificación, destaca el Plan Marco de Mitigación del Cambio Climático 2008-2012,²⁶ el Plan de Energía y Cambio Climático (PECAC 2012-2020) y la Estrategia Catalana de Adaptación al Cambio Climático (ESCACC 2013-2020), aunque sin olvidar planificaciones o actuaciones de ámbito sectorial donde también se han abordado aspectos relativos al cambio climático.²⁷

Pero es la aprobación de la Estrategia catalana de adaptación al cambio climático Horizonte 2013-2020 (ESCACC), en el año 2012, la que supuso un impulso para las políticas de adaptación.²⁸ Por primera vez, se disponía de un

²⁴ Año de creación de la Oficina Catalana del Cambio Climático.

²⁵ Hasta la aprobación de la Ley 16/2017, la materia relacionada con el cambio climático había sido tratada por medio de normas de carácter sectorial. No obstante, también encontramos normas de carácter reglamentario, entre las que cabe destacar el Decreto 397/2006, de 17 de octubre, de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero y de regulación del sistema de acreditación de verificadores de informes de emisiones de gases con efecto invernadero sobre el comercio de derechos de emisión de GEI.

²⁶ Aunque el objetivo de este Plan no es hacer un análisis de los impactos del cambio climático ni incorporar medidas de adaptación, sí que propone definir las políticas de mitigación para abordar de manera inmediata los análisis sectoriales y biofísicos que permitan definir una política efectiva de adaptación.

²⁷ Algunos ejemplos son el Plan general de política forestal, el Plan estratégico de turismo, el Plan de desarrollo rural, entre otros.

²⁸ El Gobierno de la Generalitat de Cataluña, mediante el Acuerdo 115/2012, de 13 de noviembre, aprobó la ESCACC.

documento técnico que aglutinaba todo el conocimiento científico del momento sobre los impactos presentes y futuros del cambio climático sobre los sistemas naturales, territorios y sectores económicos de Cataluña;²⁹ así como una propuesta de medidas de adaptación.

También se ha adelantado de manera muy relevante en el ámbito de la autorregulación mediante el Programa de Acuerdos Voluntarios para la reducción de emisiones. A través de este programa, los organismos se comprometen voluntariamente a elaborar cada año un inventario de emisiones y a plantear e implantar medidas para reducirlas. Se creó en el año 2010 y ya cuenta con más de 150 organizaciones adheridas,³⁰ la mayoría de las cuales han optado por acciones encaminadas a la reducción del consumo energético, con la disminución de costes asociada.

En el ámbito de la gobernanza cabe destacar la Comisión Interdepartamental del Cambio Climático creada el año 2007, la cual coordina la actuación del Gobierno en este ámbito con el objetivo de impulsar actuaciones de carácter transversal entre los diferentes departamentos para favorecer la adaptación al cambio climático y para disminuir las emisiones de los gases con efecto invernadero.

También se han llevado a cabo actuaciones de incentivación por parte del Gobierno mediante el otorgamiento de ayudas que directa o indirectamente tienen implicaciones en materia de cambio climático.³¹

Pero también en el ámbito de la información y de participación pública se han desarrollado un gran número de actuaciones, como por ejemplo en la aprobación de la mayoría de los planes indicados anteriormente, se han incluido procesos de información y participación.³²

Así, fruto de la madurez y del compromiso de la política catalana se llega a la necesidad de disponer de una norma con rango de ley específica sobre cambio climático. Las razones que sustentan esta necesidad son:³³ avanzar hacia un modelo

²⁹ Se incorporan en la ESCACC los análisis realizados conjuntamente entre el Servei Meteorològic de Catalunya y el Barcelona Supercomputing Center- Centre Nació de Supercomputació (BSC-CNS) sobre la generación de escenarios climáticos regionalizados para el período 2001-2050.

³⁰ La tipología de las organizaciones adheridas es muy variada. La empresa privada es la más representada, con un 70%. Las entidades de la Administración Pública representan el 19% del total, y las organizaciones sin ánimo de lucro, un 11%. Desde un punto de vista sectorial, la posición más destacada la ocupan las consultorías e ingenierías, especialmente las dedicadas a cuestiones ambientales, junto con la industria. http://canviclimatic.gencat.cat/es/details/Noticies/Acte_lliurament_AAVV-00001 [Última consulta, 5 de septiembre de 2019].

³¹ Por ejemplo, el otorgamiento de ayudas para la implantación de medidas de ahorro y eficiencia energética en edificios o para el desarrollo de la movilidad eléctrica.

³² YÁBAR STERLING, A., "Mecanismos de consulta, participación y cooperación para una estrategia española de cambio climático", *M+A, revista electrónica de medioambiente*, 2006, núm. 2.

³³ En la memoria preliminar y en la memoria general del Anteproyecto de Ley se encuentra una descripción detallada de estas razones. Pero en la memoria de evaluación del impacto de las medidas propuestas del Anteproyecto de Ley de cambio climático se realiza una breve enumeración.

económico de baja intensidad en carbono; adecuar la actuación de Cataluña en materia de cambio climático a la política climática de la Unión Europea; reafirmar el marco competencial autonómico; reforzar la coordinación dentro de la Administración catalana; y reforzar la planificación existente.

Si bien, como ya hemos visto, se han llevado a cabo diferentes tipos de actuaciones, disponer de una norma que cuente con el soporte necesario de las fuerzas políticas conlleva entrar en una dimensión de estabilidad y de seguridad jurídica más intensa y supone un compromiso más fuerte en la lucha contra el cambio climático.³⁴

5 La iniciativa legislativa catalana: la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático

El pasado 3 de agosto de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático,³⁵ que tiene por objeto “la regulación de las medidas encaminadas a la mitigación y la adaptación al cambio climático, la definición del modelo de gobernanza de la Administración pública con relación al cambio climático y el establecimiento de impuestos como instrumentos para actuar contra el cambio climático” (art. 1).

Se trata de una iniciativa legislativa, con un período de gestación dentro del ejecutivo autonómico especialmente largo.³⁶ No obstante, la aprobación de esta iniciativa ha supuesto la consolidación del trabajo realizado por Cataluña en materia de mitigación y adaptación en los últimos años y, especialmente, desde el año 2005.³⁷ Sin embargo, la aplicación de esta norma quedó suspendida, como medida cautelar impuesta por el Tribunal Constitucional, a raíz del Recurso de inconstitucionalidad interpuesto,³⁸ hasta que mediante el Auto 36/2018, de 21

³⁴ *Tercer informe sobre el canvi climàtic a Catalunya*, Institut d'Estudis Catalans y la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2016, p. 608.

³⁵ Para un análisis más exhaustivo de esta ley véase, DE LA VARGA PASTOR, A. Estudio de la ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático, y análisis comparativo con otras iniciativas legislativas subestatales. *Revista Catalana de Dret ambiental*, vol. 9, núm. 2, 2018. RODRÍGUEZ BEAS, M. La incidencia del acuerdo de París en las políticas públicas catalanas frente al cambio climático: la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. *Revista Catalana de Dret ambiental*, vol. 9, núm. 2, 2018.

³⁶ Así, el 24 de mayo del 2012, el secretario de Medio Ambiente y Sostenibilidad firmó la propuesta de Acuerdo del Gobierno por la cual se aprobaba la memoria previa al inicio de la tramitación del Anteproyecto. Dos años más tarde, el Anteproyecto de Ley fue aprobado por el Gobierno el 6 de enero de 2016, a propuesta del consejero de Territorio y Sostenibilidad, y se autorizó la presentación al Parlamento. *Vid.* Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, de 25 de febrero de 2016.

³⁷ Los autores de este informe consideran que este instrumento normativo está vivo y se trata de un motor de cambio. *Tercer informe sobre el canvi climàtic a Catalunya*, Institut d'Estudis Catalans y la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2016, p. 610.

³⁸ El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 28 de noviembre de 2018, ha acordado admitir a trámite el Recurso de inconstitucionalidad núm.5334-2017, promovido por el presidente del Gobierno, contra los arts. 2.2. e), 4.e), 5, 6, 7, 8, 10, 11, 16.3, 19, 21.4, 24.3, 24.4, 40 a 50, 51 (inciso final del apartado 1 y letras a) y b) del apartado 3), 52.1, 52.3; las disposiciones adicionales primera,

de marzo de 2018, acordó levantar la suspensión de los preceptos, excepto la del artículo 19.4.³⁹

El objeto y las finalidades que persigue esta norma le otorgan ineludiblemente un carácter sustancialmente ambiental. Cabe destacar que esta Ley va más allá de integrar las prescripciones que pueden ser exigibles por la legislación europea porque busca configurar un marco jurídico con vocación de estabilidad, con un objetivo principal y muy ambicioso como es facilitar la transición hacia una sociedad baja en carbono. En este sentido, se pretende que la norma sea un motor de cambio y que los postulados se integren en las políticas y en la planificación sectorial. Pero hay otras Comunidades Autónomas que han decidido seguir los pasos de Cataluña y utilizar la vía legislativa para dar respuesta a los problemas que plantea el cambio climático.⁴⁰ Este es el caso de Andalucía,⁴¹ las Islas Baleares⁴² y la Región de Murcia.⁴³

5.1 Objetivos y finalidades

Los objetivos principales que incluye la Ley catalana son la regulación de las medidas encaminadas a la mitigación y la adaptación al cambio climático (art. 2),⁴⁴ los cuales respetan claramente las recomendaciones de las Naciones Unidas para hacer frente al cambio climático.⁴⁵

segunda, tercera y séptima; disposición transitoria tercera; y las disposiciones finales quinta y sexta. Esto conlleva la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde su publicación del correspondiente edicto en el Boletín Oficial del Estado, para los terceros. En el citado recurso se alega que la Ley catalana invade las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, legislación básica sobre protección del medio ambiente y bases del régimen minero y energético (apartados 13, 23 y 25 del art. 149.1 de la CE), así como las competencias en materia de Hacienda general y de puertos de interés general (apartados 14 y 20 del art. 149.1 de la CE). Además, se considera que hay una dimensión de la Ley que permite considerarla como creadora de una estructura de Estado en la práctica, ajena a cualquier vinculación con las políticas y el marco jurídico del Estado, al prescindir por completo de las competencias exclusivas estatales.

³⁹ Art. 19.4. El Gobierno no concederá permisos de exploración para la obtención de gas y petróleo de esquisto por fracturación hidráulica horizontal (fracking), incluida la relacionada con la obtención de gas metano de capas de carbón con utilización de fracturación inducida.

⁴⁰ Vid. NAVARRO RODRÍGUEZ, P., Regulación autonómica de la lucha contra el cambio climático: entre Cataluña, País Vasco y Andalucía. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 75, p. 22-27, 2018.

⁴¹ Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. Publicada en el BOE núm. 269, el 7 de noviembre de 2018.

⁴² Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética.

⁴³ La asociación Nueva Cultura por el Clima presentó, en junio de 2017, a la presidenta de la Asamblea y a los Grupos Parlamentarios una proposición de ley de Cambio Climático y Transición Energética de la Región de Murcia.

⁴⁴ El art. 4 define los dos conceptos de adaptación y mitigación.

“Adaptación: Capacidad de ajuste de los sistemas naturales o humanos al cambio climático y a sus impactos para moderar los daños o aprovechar las oportunidades.

Mitigación: Intervención antropogénica que tiene por objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero o mejorar los sumideros.”

⁴⁵ Véase la Estrategia europea de adaptación al cambio climático, el Paquete energía y clima objetivo 2020 y las Conclusiones del Consejo Europeo de objetivos de reducción del GEH para 2030.

Con esta Ley, como se afirma en su Preámbulo, se persiguen, básicamente, cinco finalidades: conseguir que Cataluña reduzca tanto las emisiones de GEI como la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, favorecer la transición hacia un modelo neutro en emisiones de GEI y, al mismo tiempo, transformar el modelo de producción y acceso a los recursos naturales y energéticos; reforzar y ampliar las estrategias y los planes que se han elaborado durante los últimos años en el ámbito del cambio climático; promover y garantizar la coordinación de todos los instrumentos de planificación sectorial relacionados con el cambio climático y la coordinación de todas las Administraciones públicas catalanas, así como fomentar la participación de la ciudadanía, de los agentes sociales y de los agentes económicos; convertirse en un país líder en la investigación y aplicación de nuevas tecnologías que contribuyan a la mitigación, así como a reducir la dependencia energética de Cataluña de recursos energéticos externos, a la descarbonización y a la desnuclearización; y hacer visible el papel de Cataluña en el mundo, tanto en los proyectos de cooperación como en la participación en los foros globales de debate sobre el cambio climático.

Pero, además, el propio articulado determina otras finalidades: a) Contribuir a la transición hacia una sociedad en la que el consumo de combustibles fósiles tienda a ser nulo, con un sistema energético descentralizado y con energías cien por cien renovables, fundamentalmente de proximidad, con el objetivo de conseguir un modelo económico y energético no dependiente de los combustibles fósiles ni nucleares en 2050. b) Reducir la vulnerabilidad de la población, de los sectores socioeconómicos y de los ecosistemas terrestres y marinos ante los impactos adversos del cambio climático, así como crear y reforzar las capacidades nacionales de respuesta a estos impactos. c) Adaptar los sectores productivos e incorporar el análisis de la resiliencia al cambio climático en la planificación del territorio, las actividades, las infraestructuras y las edificaciones. d) Fomentar la educación, la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología, y difundir el conocimiento en materia de adaptación y mitigación del cambio climático. e) Establecer mecanismos que provean información objetiva y evaluable sobre todos los aspectos relacionados con el cambio climático, su evolución temporal y sus impactos. f) Promover la participación ciudadana y la de los agentes económicos y sociales en la elaboración y evaluación de las políticas climáticas. g) Fijar los instrumentos de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero de Cataluña y para los diversos sectores, productos y servicios, durante todo su ciclo de vida. h) Definir los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de Cataluña, establecer los correspondientes presupuestos de carbono globales y desagregados a nivel sectorial tomando como base su potencial de reducción. e) [Sic] Impulsar el cumplimiento de los compromisos internacionales con el cambio

climático que vinculan a la Generalidad y la cuota alícuota correspondiente de los tratados internacionales suscritos por el Estado español, de acuerdo con los criterios de repartimiento de esfuerzos que tengan establecidos.⁴⁶

Todas estas finalidades responden al objetivo último de reducir las emisiones de GEI y la vulnerabilidad del país ante los efectos del cambio climático. Por tanto, son las herramientas para conseguir los objetivos principales.

5.2 La mitigación del cambio climático

En cuanto a la mitigación del cambio climático, en el capítulo I de la Ley catalana, se establece la obligación por parte del Gobierno de presentar al Parlamento los objetivos de reducción de emisiones de GEI y de los contaminantes del aire para los periodos de cumplimiento (art. 5). Además, cabe destacar el compromiso del Gobierno en aprobar el Marco estratégico de referencia de mitigación, en el plazo de un año a contar desde la fecha de publicación de la Ley, a propuesta de la Comisión Interdepartamental del Cambio Climático y con la participación de los entes locales y los demás actores implicados. Como se determina en el apartado segundo del artículo 6, esto es el instrumento que debe recoger los objetivos de emisiones de gases con efecto invernadero y de los contaminantes del aire para los periodos considerados, así como una propuesta de las medidas necesarias para alcanzarlos de manera planificada y estableciendo indicadores cuantitativos anuales del impacto de las acciones. Se concreta que dicho Marco estratégico es de obligado cumplimiento para los actores implicados. Pero también regula dos mecanismos más de planificación y seguimiento para la integración de los objetivos de la ley en las políticas sectoriales: los presupuestos de carbono (art. 7) y el inventario de emisiones a la atmósfera y sumideros de CO₂ de Cataluña (art. 8).

5.2.1 Los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero

El artículo 5 establece que el Gobierno debe presentar al Parlamento los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de los contaminantes del aire para los períodos de cumplimiento que establezcan la Unión Europea y la Organización Mundial de la Salud. De acuerdo con este precepto: “El objetivo para cada período de cumplimiento se fija tomando como referencia la reducción acordada para el conjunto de la Unión Europea y los criterios de repartimiento de esfuerzos que la Unión Europea fija para los estados miembros, incorporando siempre las

⁴⁶ Art. 2.2.

actualizaciones que la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático establezca”.

Pero es la disposición adicional primera donde se establecen los objetivos de reducción de emisiones de GEI. Así, de acuerdo con este articulado: “1. El objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2030 es del 40% respecto al año base (1990), del 65% para 2040 y del 100% para 2050. 2. El objetivo de reducción de los óxidos de nitrógeno para el año 2020 es del 35%, y el de reducción de las partículas en suspensión de menos de 10 micras, del 30%. 3. Los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero para las energías renovables⁴⁷ en la producción energética y para la eficiencia energética son del 100% con el horizonte de un modelo neutro en emisiones de carbono para 2050”.

En primer lugar, debemos analizar la adecuación de los objetivos de reducción de emisiones de GEI a los parámetros establecidos en el ámbito de la Unión Europea. En este contexto, los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero establecidos se ajustan a los parámetros establecidos en el ámbito de la Unión Europea. Para el período 2013-2020, el Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático, establece que las emisiones del conjunto de la Unión Europea se reducirán en un 20% en relación con los niveles de 1990. El esfuerzo para conseguir estas reducciones se reparte en dos bloques: por un lado, en relación con las emisiones de CO₂ de los sectores más intensivos en el uso de la energía, sometidos al comercio europeo de derechos de emisión, el objetivo global a nivel europeo es alcanzar en 2020 una reducción de sus emisiones del 21% en relación con sus niveles de 2005. Por el otro, el resto de emisiones, para las que se incluyen en la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de GEI, con el fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020 —energía (quema de combustible y emisiones fugitivas de combustibles), procesos industriales, utilización de disolventes y otros productos, agricultura y residuos—, el objetivo de reducción en las emisiones de GEI es del 10% en relación con los niveles del año 2005, objetivo que se reparte entre los diferentes Estados miembros a través de la mencionada Decisión. De acuerdo con esta decisión, a España le corresponde una reducción del 10%. Dentro de este mismo período 2013-2020, la Unión Europea se ha comprometido a aplicar una

⁴⁷ Sobre energías renovables y cambio climático véase, entre otros, ALENZA GARCÍA, J. F., (dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2015.

ALENZA GARCÍA, J. F. ¿Hacia un marco jurídico común de energías renovables y cambio climático?. In: RIVERO ORTEGA, R., RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (coords.). *Actas del XI Coloquio Hispano-Portugués de Derecho Administrativo*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2014, p. 137-145. GONZÁLEZ RÍOS, I., ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M., (coords.). *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética. Especial referencia a su incidencia en las Administraciones públicas*. Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi, 2016. GALÁN VIOQUE, R., GONZÁLEZ RÍOS, I. *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Pamplona: Aranzadi, 2017.

segunda fase del Protocolo de Kyoto y a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% en relación con el año 1990.

En cuanto al período 2021-2030, los objetivos de reducción de emisiones se recogen en las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2014, en que se aprobó el Marco de Políticas de Energía y Cambio Climático 2021-2030. Concretamente, se establece un objetivo vinculante para la Unión Europea en 2030, como mínimo, un 40% menos de emisiones de GEI en comparación con 1990. Este compromiso se convirtió en la base del compromiso internacional de la Unión Europea en el marco del Acuerdo de París sobre Cambio Climático y la deben asumir colectivamente todos los Estados miembros.

En relación con los objetivos de reducción de emisiones fijados con el horizonte de 2050, la Unión Europea se marca un objetivo de reducción de emisiones para el conjunto de su territorio del 80 al 95%, comparado con los niveles de 1990.⁴⁸

Ante este contexto, hay que destacar que los objetivos de reducción de emisiones de GEI establecidos en la Ley catalana son plenamente respetuosos con los compromisos asumidos por España como Estado signatario de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y como miembro de la Unión Europea. Efectivamente, el objetivo fijado para el año 2030 coincide con el objetivo vinculante fijado para la Unión Europea (reducción del 40%), y el objetivo establecido para el año 2050 se sitúa en la línea de los fijados por la Unión Europea, incluso va más allá y establece el 100%.

Esta opción de establecer objetivos autonómicos vinculantes de reducción de emisiones ha sido seguida por todas las Comunidades Autónomas que han adoptado iniciativas regulatorias en materia de cambio climático y también por otros entes subestatales en el derecho comparado.⁴⁹

5.3 La adaptación al cambio climático: marco estratégico de referencia e instrumentos de planificación y programación

La adaptación al cambio climático, se prevé en el capítulo II, con el objetivo que Cataluña se convierta en menos vulnerable a los impactos del cambio climático

⁴⁸ Estos objetivos de reducción de emisiones establecidos a nivel internacional y europeo, hasta el momento actual, no han sido objeto de concreción por parte de España en ninguna legislación básica aprobada en materia de cambio climático. La única Ley aprobada en este ámbito por el Estado es la Ley 1/2005, de 9 de marzo, reguladora del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que se limita a regular el comercio de derechos de emisión.

⁴⁹ En Europa existen ejemplos de normativas aprobadas por entes subestatales que incluyen objetivos vinculantes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Este es el caso de la *Climate Change (Scotland) Act*, aprobada por el Parlamento escocés per unanimidad, el año 2009.

a través de los instrumentos de planificación y programación que se establecen en esta Ley. Con esta finalidad se establece la obligación de elaborar el marco estratégico de referencia de adaptación (art. 10).

El Departamento que tiene competencias en materia de cambio climático debe elaborar, junto con otros departamentos y con la participación de los actores implicados, con la previa presentación a la Mesa Social del Cambio Climático, el marco estratégico de referencia, el cual debe contemplar: la evaluación de los impactos; la identificación de los sistemas naturales, de los territorios y de los sectores socioeconómicos más vulnerables; y la propuesta de las medidas de adaptación necesarias para reducir la vulnerabilidad.

La Generalitat se obliga a elaborar este marco estratégico para establecer una serie de medidas concretas que deberán realizarse para reducir la vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático. Esto es el resultado del compromiso de la Generalitat de cumplir con la recomendación que realiza la Unión Europea en el Libro Verde de Adaptación al Cambio Climático, sobre que todas las organizaciones administrativas europeas redacten sus planes de adaptación.

No obstante, cabe destacar que este compromiso ya se plasmó en el marco estratégico de referencia vigente para el horizonte 2013-2020 que se aprobó por el Acuerdo de Gobierno de 13 de noviembre de 2012, la llamada ESCACC. Por tanto, mediante una norma con rango de ley se ha querido dotar de mayor fuerza jurídica a ese compromiso de la Generalitat. La ESCACC se ha convertido, conforme a la disposición adicional tercera de la Ley, en el elemento de planificación de las políticas de adaptación a partir de la que los departamentos de la Generalitat, deben desarrollar los planes de acción sectoriales correspondientes. Este reconocimiento de la Estrategia por parte de la Ley es muy importante porque refuerza a la misma estrategia y facilita su aplicación.

También se establece que todos los departamentos de la Generalitat deben integrar en su planificación y programación sectorial los objetivos referentes a la reducción de la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático que recoge el Marco estratégico de referencia de adaptación. Concretamente, los instrumentos de planificación y programación, deben incorporar: a) la evaluación sistemática de los impactos observados y previstos del cambio climático sobre los sectores socioeconómicos, los sistemas productivos, los sistemas naturales y los territorios más vulnerables; b) el conocimiento disponible en materia de proyecciones climáticas en Cataluña para varios horizontes temporales; c) el establecimiento de las medidas de respuesta viables económica, social y ambientalmente que deben adoptar las instituciones públicas y los agentes privados con el objetivo de adaptarse a los impactos del cambio climático; d) un sistema de seguimiento de los efectos de la planificación en materia de adaptación.

Otro de los objetivos que persigue la adaptación es el de contribuir a introducir los cambios necesarios en los sistemas económicos, sociales y ambientales que garanticen su funcionalidad en las nuevas condiciones climáticas. Para lograr estos objetivos, el legislador catalán potencia la coordinación intersectorial. Así, en el capítulo III (políticas sectoriales), se trata de integrar en la planificación, la ejecución y el control de las políticas sectoriales del Gobierno las medidas adecuadas para reducir la vulnerabilidad al cambio climático. De este modo, se introducen una serie de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en los siguientes ámbitos: la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, el agua, la biodiversidad, los bosques, la gestión forestal, la energía, la industria, los servicios, el comercio, las infraestructuras, los residuos, la salud, los transportes, la movilidad, el turismo, la formación profesional, las universidades, la investigación, el urbanismo y la vivienda. Aunque casi todas las medidas recogidas tienen un carácter programático o inspirador, también hay algún ámbito que prevé una normativa sectorial. Dentro de este último supuesto, cabe reseñar el ámbito de los residuos.⁵⁰

La Ley catalana otorga un peso relevante a los planes y programas aprobados por las Administraciones públicas catalanas y al papel que ejercen y pueden ejercer en la valoración y la incorporación de los aspectos relacionados con el cambio climático. Este sistema, a través de una norma con rango de ley, otorga una mayor seguridad jurídica y permite la formulación de políticas sectoriales coherentes con el cambio climático.⁵¹

Esta obligación de implementar medidas de adaptación al cambio climático a través de los instrumentos de planificación y programación, se puede observar también en todas las otras iniciativas legislativas autonómicas sobre el cambio climático.

5.4 El recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de cambio climático: aproximación a algunos motivos de impugnación

Los preceptos de la Ley 16/2017, del 1 de agosto, del cambio climático comentados en los apartados anteriores (arts. 2.2. e, 4, 5, 6, 7, 9, 10 y 11) han sido impugnados en el marco del Recurso de inconstitucionalidad presentado contra esta Ley por el presidente del Gobierno.

El Abogado del Estado argumenta que los preceptos impugnados ponen en funcionamiento un régimen jurídico propio autonómico que transpone la normativa

⁵⁰ Art. 22.

⁵¹ *Tercer informe sobre el canvi climàtic a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'estudis catalans, 2016, p. 612.

europea e internacional, sin tener en cuenta la normativa básica estatal, que “en este ámbito el Tribunal Constitucional considera de competencia exclusiva estatal, en cuanto que su transversalidad demanda esa unificación territorial de la regulación al amparo de los títulos competenciales de las reglas 13ª y 23ª del art. 149.1 de la CE”.

También afirma que la regulación de estos preceptos excede de lo que es una mera potestad o competencia de ejecución en materia de medio ambiente, dado que diseñan toda una política de medio ambiente en relación con el cambio climático.

Se alega una falta de consideración por parte del legislador autonómico del marco normativo estatal en regular los objetivos de reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero. También, inexistencia de una remisión a la normativa estatal y falta de voluntad de adecuación a una política plasmada en una normativa estatal a la que se deberían haber remitido o referido en tanto que consideraran su propia como mera ejecución de esta, no directamente de la europea e internacional. Así, se afirma que

“En modo alguno subyace a ellos la voluntad de adecuación a una política plasmada en una normativa estatal a la que hubieran de haberse remitido o referido en tanto que consideraran la suya propia como mera ejecución de ésta, no directamente de la europea e internacional, como se ve que trata de arrogarse con la remisión directa y cita sólo de las normas internacionales que supuestamente estarían aplicando o transponiendo en su territorio, sin contemplación de la de carácter unitario y transversal del Estado”.

El Abogado del Estado también afirma que la lucha contra el cambio climático tiene carácter transversal, motivo por el cual, considera que no es posible establecer una planificación de los diferentes sectores de la economía y de los objetivos a alcanzar en cada uno de ellos, como si estas decisiones constituyeran exclusivamente una norma adicional de protección. Por este motivo, “(...) tampoco resulta posible que las Comunidades Autónomas territorialicen los objetivos de emisiones asignados a cada una de ellas como si de Estados miembros de la Unión Europea se tratara, y establezcan su propia distribución de objetivos entre los distintos sectores, determinando de manera muy relevante el contenido de las distintas políticas sectoriales, con total independencia de las decisiones adoptadas al respecto por el Estado”.

En definitiva, se alega una vulneración de las competencias básicas estatales (ex art. 149.1, apartados 13, 25 y 23 CE) en la medida en que se hace una configuración de los instrumentos esenciales de mitigación del cambio climático completamente al margen de la regulación establecida por el Estado

(...) de modo que únicamente parte el legislador autonómico de la idea de que a él le corresponde “Impulsar el cumplimiento de los

compromisos internacionales con el cambio climático que vinculan a la Generalidad y la cuota alícuota correspondiente de los tratados internacionales suscritos por el Estado español, de acuerdo con los criterios de repartimiento de esfuerzos que tengan establecidos. [...] Por lo demás, en nada tiene en consideración el legislador autonómico el marco normativo estatal al regular los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, el marco estratégico de referencia de mitigación, los presupuestos de carbono, el inventario de emisiones a la atmósfera y de sumideros de CO₂ de Cataluña, el arco estratégico de referencia de adaptación o los instrumentos de planificación y programación.

Así, se argumenta que las competencias ambientales de la Comunidad Autónoma, como competencias compartidas, deben respetar la competencia estatal otorgada por el artículo 149.1.23 CE:

Siendo aquí el alcance de la competencia compartida, en el establecimiento de normas adicionales de protección, pues, y parafraseando la STC 14/2004, de 13 de febrero, “respecto al ‘medio ambiente’ hemos declarado que “tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si este no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. Los factores desencadenantes han sido la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas, fluviales y subálveas, así como de la atmósfera por el efecto pernicioso de humos, emanaciones, vertidos y residuos, la extinción de especies enteras o la degeneración de otras y la degradación de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, la contaminación acústica y tantas otras manifestaciones” (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 7) (FJ 10).

En la misma línea, el Consejo de Estado, en su Dictamen 904/2017, de 2 de noviembre,⁵² también considera que Cataluña no puede, en su Ley, disciplinar un régimen singularizado en materia de lucha contra el cambio climático en su territorio, con la definición de objetivos propios de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero e instrumentando las herramientas necesarias para alcanzarlos con total desvinculación de las reglas que resulten de la planificación realizada por el Estado y de la aplicación de su normativa básica. Se afirma en este Dictamen, en relación con el tema que nos ocupa, que:

La puesta en marcha del mercado de emisiones exige, por su parte, establecer tanto las bases que rigen su funcionamiento, como adoptar

⁵² Emitido con carácter previo a la interposición del Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana de cambio climático.

una serie de medidas singulares de ejecución que garanticen la existencia de unos criterios homogéneos para el reparto de derechos en todo el territorio nacional, de manera que el número de derechos que se asigna sea coherente con los compromisos internacionales en materia de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España y que las previsiones de emisión para todos los sectores incluidos y la valoración de la contribución de las instalaciones al total de las emisiones nacionales y de las posibilidades técnicas y económicas de reducción de emisiones de las instalaciones en todos los sectores se realicen de forma equitativa.

[...] es el Estado el que debe acometer la regulación necesaria para dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por España en materia de reducción de gases de efecto invernadero, sin que quepa admitir la posibilidad de que las comunidades autónomas, actuando en ejercicio de sus competencias en materia de protección del medio ambiente, lleven a cabo una regulación propia paralela a aquella, dando lugar a una territorialización de los objetivos asignados a cada una de ellas y estableciendo su propia distribución de objetivos entre los distintos sectores afectados, al margen de lo que el Estado decida.

Así, considera que: “(...) los artículos de la Ley catalana antes mencionados disciplinan un régimen singularizado para el territorio de Cataluña en materia de lucha contra el cambio climático, definiendo sus propios objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero e instrumentando las herramientas necesarias para alcanzarlos con total desvinculación de las reglas que resulten de la planificación realizada por el Estado y de la aplicación de su normativa básica”.

En consecuencia, concluye que “existen fundamentos jurídicos suficientes para proceder a la impugnación pretendida, que ha de alcanzar, igualmente, a las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, dada la conexión que las medidas en ellas establecidas guardan con el régimen de mitigación y adaptación al cambio climático que establecen los preceptos examinados”.

Sobre estos argumentos del Abogado del Estado y del Consejo de Estado, en primer lugar, consideramos necesario destacar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la aplicación del Derecho de la Unión Europea. El Alto Tribunal, de forma reiterada, ha establecido que la incorporación al derecho interno de la normativa europea y su ejecución deben seguir los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias establecidos a nivel interno, que no resultan alterados debido a que el ejercicio de una competencia se produzca en ejecución del Derecho de la Unión Europea.⁵³ Así, el Tribunal Constitucional manifiesta que:

⁵³ SSTC 102/1995, de 26 de junio; 147/1998, de 2 de julio; 20/2014, de 10 de febrero; o 141/2016, de 21 de julio.

[...] el hecho de que las Directivas europeas tengan como finalidad la de homogeneizar, aproximar o armonizar los distintos ordenamientos y que sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades o instituciones, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y que, incluso, puedan tener un efecto directo, no significa que las normas estatales que las adapten a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente “básicas”. Aquellas disposiciones del Derecho comunitario vinculan, desde luego, a las Comunidades Autónomas, pero por su propia fuerza normativa y no por la que le atribuya su traslación al Derecho interno como normas básicas. Y si bien esa necesaria adaptación puede llevar en ciertos casos a dictar normas internas de contenido prácticamente uniforme para todo el territorio de la Nación, tal regulación sólo corresponde hacerla al Estado mediante normas de carácter básico en la medida en que lo permitan la Constitución y los Estatutos de Autonomía.⁵⁴

Por tanto, no existe un título competencial específico en favor del Estado para la ejecución del Derecho de la Unión Europea y el hecho de tener que cumplir los parámetros fijados por la Unión Europea en materia de cambio climático no prejuzga si el ejercicio de las competencias que supongan desarrollo normativo o ejecución de normas u obligaciones impuestas por la Unión Europea corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas. En consecuencia, la problemática competencial se debe resolver de conformidad con las reglas internas de distribución de competencias en la materia que resulte afectada — en este caso, la protección del medio ambiente— .

Cataluña, puede desarrollar y ejecutar el Derecho de la Unión Europea de acuerdo con sus competencias, y adoptar una política propia y un marco legal en materia de cambio climático adaptado a su realidad política, social, económica y ambiental para garantizar el cumplimiento en su ámbito territorial de los objetivos de reducción de emisiones establecidos por la Unión Europea. Además, en un contexto de ausencia de norma básica estatal de cambio climático, esta acción de Cataluña, todavía resulta más imprescindible. La falta de regulación estatal no puede impedir el ejercicio de las competencias autonómicas para desarrollar plenamente en su territorio todos los objetivos fijados por la Unión Europea en materia de cambio climático.

Por tanto, Cataluña puede dictar legislación de desarrollo directamente a partir del Derecho de la Unión Europea, sin perjuicio de que el Estado pueda aprobar legislación básica en la materia.⁵⁵

⁵⁴ STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 14.

⁵⁵ En este sentido se ha pronunciado, en materia de contratación pública, un Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con el Decreto ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública. En este Acuerdo se adoptaron una serie de compromisos y criterios interpretativos, entre ellos, y a

En cuanto al título competencial que sirve de fundamento al establecimiento de objetivos de reducción de emisiones y los instrumentos necesarios en el ámbito de la mitigación y la adaptación, cabe destacar la protección del medio ambiente. Sobre la distribución de competencias en materia de medio ambiente, el artículo 149.1.23 establece que “el Estado tiene competencia exclusiva (...): Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para el establecimiento de normas adicionales de protección”. Por su parte, el artículo 144 del Estatuto de Autonomía de Cataluña prescribe que “corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección”.

En cuanto a la naturaleza y el alcance de esta materia competencial, el Tribunal Constitucional ha interpretado: “La configuración de la competencia en esta materia, que comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, contiene un primer elemento objetivo, estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico funcional, que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. Ambos aspectos de tal actividad pública hacen surgir el componente medioambiental de las demás políticas sectoriales”.⁵⁶

Pero la jurisprudencia constitucional ha insistido en que las bases son un común denominador (SSTC 48 y 49/1988, de 22 de marzo; 197/1996, de 28 de noviembre, entre otras). Así, el Tribunal Constitucional ha advertido que las bases de la ordenación de una materia no pueden llegar a presentar un grado de determinación que vacíe de contenido la competencia autonómica (SSTC 1/1982, de 28 de enero; 125/1984, de 20 de diciembre, entre otras).

También en la citada STC 102/1995, el Tribunal Constitucional ya subrayó que la legislación básica cumple una función garantía de un estándar mínimo de protección, de tal manera que no excluye que las Comunidades Autónomas

los efectos que aquí nos interesan, destacamos los siguientes: a) Ambas partes entienden que, tal como quedó expuesto en el Preámbulo del Decreto Ley 3/2016, “El artículo 189.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que, en caso de que la UE establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”. Todo ello, sin perjuicio de la competencia del Estado para adoptar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, en los términos que estableció la STC 31/2010 (FJ 123).

b) En la actualidad se encuentran en tramitación en las Cortes Generales y en el Parlamento de Cataluña sendos proyectos de Ley que inciden en la contratación en el sector público a efectos de incorporar al Ordenamiento Jurídico la normativa comunitaria pendiente de transposición. En este contexto, ambas partes entienden que, a fin de garantizar la adecuada articulación entre las competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña, corresponde a la Generalidad de Cataluña aplicar la normativa básica estatal que adopte y promover la adaptación de la legislación de desarrollo autonómico de esta normativa básica estatal. Se lo corresponde asimismo el desarrollo de la legislación básica de contratos públicos.

El razonamiento utilizado en materia de contratación pública en este puede ser plenamente extrapolable al ámbito del cambio climático.

⁵⁶ STC 202/1995, de 26 de junio, FJ 4.

pueden adoptar un grado superior de protección. En este sentido, establece que: “Lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos”.⁵⁷

Por tanto, esta competencia autonómica para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente es clave en esta materia, dado que permite, como ha establecido la jurisprudencia constitucional, que las Comunidades Autónomas puedan establecer niveles de protección más altos.⁵⁸ Así, los niveles de protección de la normativa estatal pueden ser ampliados y mejorados por la normativa autonómica, únicamente resultaría constitucionalmente improcedente la restricción o disminución esta protección ambiental.⁵⁹

En efecto, el título competencial de protección del medio ambiente es el prevalente para regular la materia que aquí nos ocupa. Así lo destaca el propio Estado en la única norma con rango de ley elaborada en materia de cambio climático aprobada hasta ahora: la Ley 1/2005, de 9 de marzo, reguladora del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.⁶⁰ A pesar de que para la aprobación de esta Ley se utiliza un doble fundamento competencial — el art. 149.1.23 CE y el art. 149.1.13 CE—, en la Exposición de Motivos se deja bien claro que esta Ley es una norma sustancialmente medioambiental. Así,

[...] tanto su objetivo -contribuir a la reducción de las emisiones antropogénicas de efecto invernadero- como su origen —los compromisos asumidos con arreglo al Protocolo de Kioto y la propia directiva—, le otorgan ineludiblemente este carácter. En consecuencia, corresponde invocar el artículo 149.1.23.ª de la Constitución Española que reserva al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

En virtud de todo lo anterior, se han regulado con carácter de legislación básica en materia de protección del medio ambiente las autorizaciones de emisión, las obligaciones de seguimiento de las emisiones, de remisión de información y la verificación, salvaguardando las competencias autonómicas de dictar normas de desarrollo que establezcan un nivel de protección superior y,

⁵⁷ FJ 9.

⁵⁸ STC 170/1989, de 19 de octubre.

⁵⁹ Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional de forma reiterada (por ejemplo, en las SSTC 170/1989, de 19 de octubre, 90/2000, de 30 de marzo, y 7/2012, de 18 de enero).

⁶⁰ Véase, entre otros, ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M. Las políticas públicas frente al cambio climático: el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero. *Noticias de la Unión Europea*, núm. 271-272, p. 59-80, 2007. SANZ RUBIALES, Í. (coord.). *Cambio climático y Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

evidentemente, sus competencias de ejecución o gestión en materia de medio ambiente”.

Es evidente, por lo tanto, el carácter sustancialmente ambiental de la regulación sobre las emisiones y la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan dictar normas que establezcan un nivel de protección superior.

En conclusión, el establecimiento de objetivos mínimos de reducción de emisiones y la regulación de los instrumentos de mitigación y adaptación, por su naturaleza, constituiría una norma de carácter sustancialmente ambiental y, en consecuencia, justificada en las competencias autonómicas recogidas en el artículo 144 del EAC.

Por tanto, consideramos que la Ley catalana en la regulación que efectúa de la reducción de emisiones y, en especial, en el establecimiento de objetivos mínimos de reducción de emisiones que se efectúan y los instrumentos de mitigación y adaptación comentados anteriormente, es plenamente respetuosa con la actual normativa básica estatal. En este sentido, hay que partir de que, a nivel estatal únicamente se ha regulado, mediante la Ley 1/2005, el mercado de emisiones, pero no existe una Ley General de cambio climático y transición energética. Por lo tanto, desde un punto de vista competencial, no resultan cuestionables las previsiones de la Ley catalana que desarrollan el Derecho de la Unión Europea y pretenden hacer efectivos los compromisos establecidos tanto a nivel internacional como europeo. De este modo, la norma pretende cubrir un vacío legal y toma como referencia directamente los objetivos establecidos por la Unión Europea, en la medida en que en este punto no existe normativa básica estatal. Así pues, no se vulnera la normativa básica estatal porque no existe.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, a su artículo 5.2, prevé expresamente que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, podrán establecer objetivos de calidad del aire y valores límites de emisión más estrictos que los establecidos por la Administración General del Estado de acuerdo con el artículo 5.1. Esta posibilidad también está expresamente recogida en el artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Así, en la medida en que la propia normativa básica reconoce de forma expresa que se pueden fijar valores límites de emisión más estrictos, también será posible fijar objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero más estrictos que los que pueda establecer el estado, respetando siempre los mínimos marcados por la legislación básica estatal, la normativa de la Unión Europea y los compromisos internacionales asumidos por España.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional considera que las bases o normas básicas son nociones materiales que pueden deducirse de la legislación vigente, por lo que, la ausencia de legislación básica “[...] no impide a las Comunidades Autónomas ejercer su competencia legislativa siempre que se respeten las bases o normas básicas entendidas como nociones materiales que se deduzcan racionalmente de la legislación vigente, estén o no formuladas de forma expresa, y sin perjuicio de que el Estado pueda dictar en el futuro tales normas, que, naturalmente, serán entonces aplicables a las Comunidades Autónomas” (FJ 5).⁶¹

En ausencia de bases estatales en esta materia, es constitucionalmente admisible que Cataluña apruebe una Ley de cambio climático y fije objetivos de reducción de emisiones con carácter vinculante tomando directamente como base los parámetros establecidos por la Unión Europea en este ámbito, sin perjuicio de que la legislación autonómica deba adaptarse a las bases estatales cuando éstas se aprueben y quede desplazada en aquellos puntos en que las contradigan.

También debemos señalar el título competencial atribuido al Estado sobre “las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 CE), el cual no justifica la centralización de la competencia en la materia de cambio climático.⁶² En relación a este título competencial, es importante destacar que el Estado español frecuentemente ha invocado la incidencia económica que tienen las políticas en materia de cambio climático como argumento para blindar las competencias autonómicas en este ámbito.⁶³

⁶¹ STC 64/1982, de 4 de noviembre.

⁶² En un sector en el que confluyen la economía y la protección del medio ambiente –el Fondo de Carbono– el Tribunal Constitucional se ha decantado por encuadrar las normas impugnadas en el ámbito competencial del medio ambiente, por cuanto considera más específica la regla competencial del art. 149.1.23 CE. Véase las SSTC 91/2017, de 6 de julio; 15/2018, de 22 de febrero; 62/2018, de 7 de junio y 64/2018, de 7 de junio. Una de las cuestiones objeto de controversia en las citadas sentencias, es si la reserva al Estado de las competencias ejecutivas se puede justificar desde un punto de vista constitucional. Sobre esto el Tribunal Constitucional desestima las impugnaciones planteadas amparándose en la necesidad de una dirección y organización unitaria del mismo, que impide la asunción de competencias decisorias por parte de las Comunidades Autónomas en dicha gestión.

Para un análisis de estas sentencias, véase BLASCO HEDO, E. Sentencia 91/2017 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 6 de julio de 2017 (Ponente: Alfredo Montoya Melgar), *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 72, p. 48-50, oct. 2017. BLASCO HEDO, E., Sentencia 15/2018 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 25 de enero de 2018 (Ponente: Ricardo Enríquez Sancho). *Actualidad Jurídica Ambiental*, 10 de abril de 2018. <<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-constitucional-fondo-del-carbono-cambio-climatico/>> [Última consulta, 30 de septiembre de 2019].

BLASCO HEDO, E. Sentencia 62/2018 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 7 de junio de 2018 (Ponente: Encarnación Roca Trías). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 82, p.138-143, sep. 2018. BLASCO HEDO, E., Sentencia 64/2018 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 7 de junio de 2018 (Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 82, p. 144-149, sep. 2018. CASADO CASADO, L. *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Barcelona: Generalitat de Cataluña, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2018.

⁶³ Sobre el tema de la recentralización competencial en medio ambiente *vid.* CASADO CASADO, L. *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Barcelona: Generalitat de Cataluña, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2018; FUENTES I GASÓ, J. R. El ámbito competencial de la Administración local en materia de aguas en Cataluña. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, año 16, n. 65, p. 53-89, jul./set. 2016.

No obstante, cabe recordar que la jurisprudencia constitucional utiliza un criterio restrictivo de interpretación del mencionado título competencial, con la finalidad de impedir una aplicación indiscriminada que provoque un vacío de las competencias autonómicas. Así, el Alto Tribunal introduce la regla de la incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general como criterio para determinar la legitimidad constitucional del título 149.1.13 de la CE.⁶⁴

En consecuencia, en el caso que nos ocupa, consideramos que el artículo 149.1.13 de la CE no permite justificar que la definición de los objetivos propios de reducción de emisiones de GEI y los instrumentos necesarios en el ámbito de la adaptación, tengan una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, la utilización del artículo 149.1.13 de la CE para justificar la competencia estatal excede de las competencias que la propia Constitución le atribuye.

5.5 La posición del Tribunal Constitucional en la Sentencia 87/2019, de 20 de junio

El Tribunal Constitucional considera que la controversia entre las partes es estrictamente competencial, motivo por el cual inicia el estudio de este caso encuadrando la materia entre las enumeradas en la CE y en el EAC, a fin de distribuir el ejercicio de las funciones entre el Estado y la comunidad autónoma.

En cuanto al título que da cobertura general a la Ley catalana, el Tribunal Constitucional, igual que las partes comparecidas, señala el título de protección del medio ambiente mientras que el Estado tiene competencia sobre las bases, la Generalitat de Cataluña tienen facultades para el desarrollo y ejecución y la aprobación de normas adicionales de protección, conforme al artículo 149.1.23 de la CE y 144 del EAC, sin perjuicio de reconocer también la incidencia en algunos casos de otros títulos para preceptos concretos. En esta línea, el Tribunal recuerda su propia doctrina “lo ambiental es un factor a considerar en las demás públicas (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 5) lo cual implica, a los efectos del encuadramiento competencial de una norma, que no toda actividad que atienda a dicho factor recae necesariamente en el ámbito del título competencia! de medio ambiente, sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica”.⁶⁵

Pero sobre la incidencia del título competencial relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.13), sobre el que las partes discrepan, el Tribunal Constitucional señala que la ley objeto de este

⁶⁴ Vid. STC 102/1995, de 26 de junio.

⁶⁵ STC 15/2018, FJ 5.

recurso abarca el ejercicio de todas las actividades contaminantes desarrolladas en el territorio de la comunidad autónoma tanto en lo que llama “los sectores cubiertos” por el sistema de comercio de derechos de emisión como en los no cubiertos. Para ello la Ley tiene una “vocación transformadora” del sistema económico y energético de Cataluña.

El Tribunal Constitucional señala una reiterada jurisprudencia, la cual ha reconocido la importancia de la producción y distribución de energía, a los efectos de amparar la regulación no solo en el título competencial específico que reserva al Estado el establecimiento de las bases de régimen energético, sino también en el título transversal relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.⁶⁶

Teniendo en cuenta esta jurisprudencia de los títulos artículos 149.1.25 y 149.1.13 de la CE, concluye que “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 1 5/2018, 62/2018 y 64/201 8. 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”.

En consecuencia, considera que no es posible prescindir de los intereses económicos y energéticos implicados. No obstante, esta precisión de los títulos competenciales de los artículos 149.1 y 25 de la CE, lo utiliza al enjuiciar cada precepto concreto. Por tanto, aplican en este caso su doctrina según la cual “cuando el ejercicio de una competencia autonómica sobre una materia ha de moverse dentro de la legislación básica del Estado, este marco está formado por toda la legislación básica que a ella se refiere, y no sólo por la materia concreta sobre la que recaiga esa competencia” (SSTC 8/20 1 8, de 25 de enero, FJ 4, y 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5), de modo que lo relevante no será tanto el engarce competencial de la Ley autonómica en general o de cada precepto impugnado en particular como el carácter formal y materialmente básico de la legislación estatal de contraste citada en cada caso por el recurrente y la existencia de una “contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa”.

Adentrándonos ya en los concretos preceptos impugnados, el primero de ellos es el artículo 2.2 e).⁶⁷ Este artículo hace referencia a una de las finalidades generales de la ley, en concreto: “impulsar el cumplimiento de los compromisos

⁶⁶ SSTC 69/2018, de 2 1 de junio, FJ 6 b); 1 48/201 1, de 28 de septiembre, FJ 6; 1 8/2011, de 3 de marzo, FJ 6; y STC 1 97/1 996, de 28 de noviembre, FJ 4 A).

⁶⁷ Debería ser i) por su ubicación sistemática, toda vez que el art. 2.2 ya contiene otro apartado e), ubicado tras el d), y este que es objeto de recurso aparece tras el apartado h)]. Aunque este precepto se impugna conjuntamente con otros [arts. 4 e), 5, 6, 7, 8, 10 y 11], por su contenido y las cuestiones que suscita, merece un tratamiento separado.

internacionales con el cambio climático que vinculan a la Generalidad y la cuota alícuota correspondiente de los tratados internacionales suscritos por el Estado español, de acuerdo con los criterios de repartimiento de esfuerzos que tengan establecidos”.

El contenido de este precepto se relaciona con la posibilidad o no de que las comunidades autónomas puedan transponer o ejecutar autónomamente normas europeas o internacionales de protección del medio ambiente y reducción de emisiones, sin tomar en consideración la normativa del Estado.

Sobre este tema, el Alto Tribunal hace una serie de precisiones. En primer lugar, afirma que no existe una “competencia específica” para la ejecución del Derecho de la Unión Europea o para los tratados internacionales “sino que esa ejecución o cumplimiento “corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno”.⁶⁸

Pero el Estado “(...) no puede ampararse por principio en su competencia 11 exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo”.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional concluye que el hecho de que el Estado no haya aprobado la ley de medidas para la ejecución o cumplimiento del Acuerdo de París, no impide a las comunidades autónomas aprobar medidas. No obstante, las comunidades autónomas deben actuar dentro “de su acervo competencia”, o, dicho de otro modo, cuando de competencias de desarrollo de bases estatales se trata, deben hacerlo sin vulnerar las normas válidamente aprobadas por el Estado en legítimo ejercicio de sus competencias. Y ello quiere decir que para la resolución de este recurso solamente deben tomarse en consideración la Constitución y las normas del bloque de la constitucionalidad, pues solo ellas, de acuerdo con la Constitución [art. 1 61.1 a)] y con nuestra Ley Orgánica reguladora (arts. 27, 28. 1, 39 y 40), pueden conducir a la declaración de inconstitucionalidad de la ley autonómica impugnada”.

De lo expuesto, el Tribunal Constitucional determina que la resolución de la concreta impugnación (art. 2.2 e) depende de la delimitación competencial efectuada en la CE en materia de asunción y cumplimiento de obligaciones internacionales. Así pues, el artículo 149.1.13 de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales y el EAC reconoce a la Generalitat de Cataluña la capacidad para suscribir “acuerdos de colaboración en el ámbito de sus

⁶⁸ STC 148/1998, de 2 de junio, FJ 4.

competencias” (art. 195). Por tanto, el derecho a celebrar tratados es competencia exclusiva del Estado, y solo él puede vincular al conjunto de poderes públicos internos.

Ahora bien, estos tratados internacionales vinculan a los particulares y a los poderes públicos. En consecuencia, el Estado y las Comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias deben “respetar las obligaciones asumidas por España y velar por el adecuado cumplimiento.

Pero en concreto, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre los incisos del artículo 2.2 e). El primer inciso del precepto indicado “impulsar el cumplimiento de los compromisos internacionales con el cambio climático que vinculan a la Generalitat”. Sobre este inciso, el Tribunal Constitucional afirma que si se interpreta como recordatorio de fuerza vinculante que los compromisos internacionales asumidos por España como único sujeto de Derecho internacional tienen para la Generalitat el deber de respetar velando por su adecuado cumplimiento para su ejercicio en el ámbito de sus competencias.

Respecto al segundo inciso del artículo 2.2 e),⁶⁹ el Tribunal Constitucional conforme a su doctrina jurisprudencial afirma que el Estado “no puede ampararse en sus compromisos internacionales para invadir las competencias de las comunidades autónomas. Pero este mismo principio, que no es otro que el principio de separación o competencia, impide también a las comunidades autónomas ampararse en un tratado internacional para disponer unilateralmente de las obligaciones o compromisos allí asumidos por el Reino de España, a fin de subdividirlos y asumir así el cumplimiento de “la cuota alícuota” correspondiente, al margen de cualquier previsión o cobertura competencia. Las comunidades autónomas, hemos dicho, no pueden “parcelar” las obligaciones internacionales de España”.⁷⁰

Pero el Tribunal Constitucional, mediante una interpretación conjunta e integrada del precepto en cuestión, considera que la referencia al cumplimiento por la Generalitat de la “cuota alícuota” de las obligaciones internacionales de España “se hace en función o de acuerdo con los criterios de reparto que pudiera haber establecido el Estado”.

Por tanto, este segundo inciso del artículo 2.2 de la Ley catalana de cambio climático, siguiendo esa interpretación no lo considera contrario a la CE.

El resto de preceptos del primer grupo está compuesto por los artículos 4 e), 5, 6, 7, 8, 10 y 11, los cuales tienen en común regular instrumentos de planificación de la Generalitat para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para

⁶⁹ La cuota alícuota correspondiente de los tratados internacionales suscritos por el Estado español de acuerdo con los criterios de repartimiento de esfuerzos que tengan establecidos.

⁷⁰ STC 46/2015, FJ 4, sobre la designación por la Comunidad Autónoma de Cataluña del Síndic de Greuges como autoridad catalana para la prevención de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

adaptar la planificación sectorial al cambio climático a fin de moderar o contener sus impactos.

Para la mitigación se regulan los “objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero” y los “presupuestos de carbono”, que debe aprobar el Parlamento (arts. 5 y 7), el “marco estratégico de referencia de mitigación” que debe aprobar el Gobierno (art. 6) y el “inventario de emisiones a la atmósfera y de sumideros de CO₂ de Cataluña” y la “huella de carbono” que debe aprobar el departamento competente en materia de medio ambiente (art. 8).

Son instrumentos que tienen por objeto conocer —el “inventario” del art. 8— y programar o planificar (los demás instrumentos: arts. 6.2, 7.1 y 8.1), por periodos quinquenales (arts. 5.1, 6.1 y 7.1) y con posibilidad de incluir medidas “de cumplimiento obligatorio para los actores implicados” (art. 6.2), las emisiones de gases de efecto invernadero y de contaminantes del aire en Cataluña, a fin de desembocar en el establecimiento de “la cantidad total de emisiones permitidas para el conjunto de Cataluña” (art. 7.3).

Para la adaptación se regula el “marco estratégico de mitigación”, que debe elaborar el departamento competente en materia de medio ambiente y aprobar el Gobierno a fin de identificar los posibles impactos y los sectores vulnerables y proponer las medidas de adaptación necesarias a fin de que los demás departamentos las integren en sus planes y programas sectoriales (arts. 10 y 11).

Una vez expuesta y analizada la normativa básica del Estado, el Alto Tribunal concluye que no hay ninguna ley que prevea que los poderes públicos pueden fijar un límite máximo de emisiones para el conjunto de actividades contaminantes que se desarrollen en su territorio, sea para el conjunto de España o el de cada nacionalidad o regiones.

Sin embargo, la Ley de cambio climático de Cataluña si permite a los poderes públicos autonómicos prohibir emisiones por encima de una determinada cantidad total “presupuestada” y “permitida”, potestad que además se extiende al conjunto de emisiones de Cataluña, y no solo a las que provienen de actividades o instalaciones sujetas a las leyes estatales antes citadas. Lo hace en su artículo 7.3, que dispone que “los presupuestos de carbono, además de la cantidad total de emisiones permitidas para el conjunto de Cataluña, deben indicar qué parte corresponde a los sectores cubiertos por un sistema de comercio de derechos de emisión, en conjunto, y qué parte corresponde a sectores no cubiertos por ese sistema, también en conjunto”.

Por tanto, una vez el Tribunal Constitucional determina el carácter formal y básico de los preceptos estatales, concluye que hay una contradicción efectiva e insalvable en el artículo 7.3 de la Ley catalana de cambio climático. En concreto, se determina que el régimen de la Ley 1/2005 sobre la subasta como método

básico de asignación de emisiones, así como el sistema de control de emisiones de la LCCPA y el TRLPCC es incompatible con el artículo 7.3 de la ley impugnada. Además, el citado artículo vulnera también la competencia del estado sobre las obras, proyectos e instalaciones contaminantes en su titularidad, porque su funcionamiento no puede estar condicionado por las comunidades autónomas. De este modo, apoyándose en su propia doctrina, el Estado “no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma (...) Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace — o, al menos, así lo atiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima”.⁷¹

Por todas estas razones, el artículo 7.3 de la Ley recurrida es contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, inconstitucional y nulo.

Los restantes preceptos del grupo impugnado no contradicen la legislación básica del Estado. Los artículos 5 a 7, al declararse inconstitucional el artículo 7.3, estos ya no permiten prohibir emisiones por encima de una determinada cantidad, pero si pueden contribuir mediante los instrumentos de planificación.

Los artículos 8, 10 y 11 regulan el inventario de emisiones a la atmosfera y sumideros de CO₂ de Cataluña. Sobre esto, el Tribunal Constitucional afirma que no solo no se vulnera el régimen básico de intervención y control de las emisiones contaminantes, sino que se cohonesta con el principio de desarrollo sostenible.

6 Conclusiones

La Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático es fruto de la madurez de la política catalana y de una responsabilidad coherente con las iniciativas de la Unión Europea y con los instrumentos internacionales sobre cambio climático.

Cataluña, con la citada Ley, refuerza una posición de liderazgo tanto en el ámbito interno del Estado español como en el ámbito internacional. Así, esta Ley reitera la corresponsabilidad para cumplir con los objetivos climáticos desde dentro y fuera del Gobierno y solicita a todas las autoridades ejecutorias que integren los objetivos climáticos en sus actividades. Constituye un paso muy importante para establecer los fundamentos legales de la política de reducción de las emisiones

⁷¹ STC 204/2002, de 31 de octubre, sobre la articulación de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y la competencia del Estado sobre puertos de interés general.

de gases con efecto invernadero — mitigación— y de reducción de la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático — adaptación— .

La Ley de cambio climático plantea, a largo plazo, la transición hacia una sociedad resiliente y neutra en carbono, y proporciona un conjunto de medidas, principalmente normativas y fiscales. También se establece una base de responsabilidad transparente para la integración y la coordinación de la política climática. Se debe reconocer que el texto es ambicioso en muchos aspectos y que presenta una coherencia interna. Así, esta Ley contiene elementos a destacar favorablemente como: el objetivo de neutralidad del carbono legalmente vinculante para el año 2050, juntamente con un suministro de energía 100% renovable para el mismo año; y el objetivo de alcanzar el año 2030 el 60% de reducción de emisiones en comparación con los niveles de 2005. Además, disponer de una norma con rango de ley ofrece grandes ventajas, siempre y cuando se cumplan los compromisos adoptados por medio de esta norma.

No obstante, hay aspectos a mejorar de esta norma. En primer lugar, la Ley debería abordar un sistema de estructuras de control y de rendición de cuentas. En segundo lugar, se debería incluir un soporte a los responsables sectoriales y del territorio en forma de conocimiento y de información rigurosa para afrontar los retos técnicos y políticos intersectoriales, así como un sistema uniforme de métricas que admita el diseño, la implementación y la evaluación de medidas.⁷² Además, de manera similar al Acuerdo de París, el enfoque de los diferentes actores debería ser de abajo arriba, creando las sinergias y los compromisos adecuados.

No obstante, se necesitará voluntad política y astucia técnica para materializar todo el potencial de las medidas que incorpora la Ley, como la integración de la política climática en políticas sectoriales y la acción climática asignada al mismo Gobierno y a sus instalaciones.

Como ya hemos hecho referencia en las páginas anteriores, esta Ley fue suspendida como consecuencia de la impugnación ante el Tribunal Constitucional promovida por el Gobierno del Estado, dentro de su línea de actuación centralizadora. Esta situación, ha provocado que no se haya podido ejecutar, y todavía resulta difícil apreciar si hay una correspondencia de los resultados con las expectativas que el articulado ha generado. Por tanto, todavía es pronto para comprobar que los esfuerzos para aplicarla sean los que requiere, que se le asignen los recursos necesarios, que se comunique adecuadamente a los ciudadanos y que, en suma, consiga ser un auténtico revulsivo para las políticas sectoriales actuales, que no integran el fenómeno del cambio climático.

⁷² TORRES, M. La Llei del canvi climàtic, entre les més ambiciosos del món. *Eines*, núm. 30, 2018, p. 88.

Desde esta perspectiva la Ley de cambio climático es una oportunidad y una base jurídica para afrontar la transición hacia una sociedad resiliente y baja en carbono. No obstante, ya hemos visto como la tendencia recentralizadora del Estado y de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional provoca un retroceso en la protección medio ambiental. Así, en el caso de la Ley catalana de cambio climático, al igual que en otras sentencias anteriores del Tribunal Constitucional relacionadas con la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el Tribunal mantiene su criterio de interpretación restrictivo y recentralizador respecto a las competencias autonómicas. Bajo este criterio declara inconstitucionales y nulos todos aquellos preceptos que se apartan de los parámetros establecidos por el Estado, es decir, que no contemplan la normativa del Estado, y otros no los declara inconstitucionales, pero los deja condicionados a que se interpreten en los términos que establece. En definitiva, el análisis constitucional que realiza el Tribunal Constitucional sobre la Ley catalana de cambio climático, no impulsa el avance en la lucha del cambio climático que ha realizado Cataluña aprobando una norma con rango de ley, sino que limita su capacidad para impulsar políticas públicas contra la emergencia climática.

Referencias

- ABBAS, Medí. Politiques de l'Union. La proposition d'une taxe CO2 aux frontières. Vers une stratégie européenne en matière de régulation commerciale et de lutte contre le changement climatique?. *Revue du marche commun et de l'Union Européenne*, núm. 513, p. 628-637, 2007.
- ALENZA GARCÍA, J. F. ¿Hacia un marco jurídico común de energías renovables y cambio climático?. In: RIVERO ORTEGA, R., RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (coords.). *Actas del XI Coloquio Hispano-Portugués de Derecho Administrativo*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2014, p. 137-145.
- ALENZA GARCÍA, J. F. (dir.). *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2015.
- ALVAREZ FERNÁNDEZ, M. Las políticas públicas frente al cambio climático: el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero. *Noticias de la Unión Europea*, núm. 271-272, p. 59-80, 2007.
- BAÑO LEÓN, J. M.; REVUELTA PÉREZ, I. Cambio climático y Administración local. *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 33, p. 5-11, 2016.
- BLASCO HEDO, E. Sentencia 91/2017 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 6 de julio de 2017 (Ponente: Alfredo Montoya Melgar), *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 72, p. 48-50, oct. 2017.
- BLASCO HEDO, E., Sentencia 15/2018 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 25 de enero de 2018 (Ponente: Ricardo Enríquez Sancho). *Actualidad Jurídica Ambiental*, 10 de abril de 2018. <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-constitucional-fondo-del-carbono-cambio-climatico/> [Última consulta, 30 de septiembre de 2019].
- BLASCO HEDO, E. Sentencia 62/2018 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 7 de junio de 2018 (Ponente: Encarnación Roca Trías). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 82, p. 138-143, sep. 2018.

- BLASCO HEDO, E., Sentencia 64/2018 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 7 de junio de 2018 (Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 82, p. 144-149, sep. 2018.
- BORRÀS PENTINAT, S. Ciudades y cambio climático: responsabilidades, retos y oportunidades. *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 33, p. 12-14, 2016.
- CASADO CASADO, L. Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 18-63, jan./abr. 2018.
- CASADO CASADO, L. La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 41-76, jan./mar. 2017.
- CASADO CASADO, L. *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2018.
- DE LA CRUZ LEIVA, J. L., La transición hacia una economía baja en carbono: una oportunidad para el clima y el empleo. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, núm. 2, p. 281-304, 2016.
- DE LA VARGA PASTOR, A. Estudio de la ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático, y análisis comparativo con otras iniciativas legislativas subestatales. *Revista Catalana de Dret ambiental*, vol. 9, núm. 2, 2018.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T. El acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos. *Revista española de derecho internacional*, vol. 70, núm. 1, p. 23-51, 2018,
- FAUTH, G., RODRÍGUEZ BEAS, M., Políticas de adaptación al cambio climático: especial referencia al pacto de alcaldes. In: BORRÀS PENTINAT, S., VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (coord.). *Retos y Realidades de la Adaptación al Cambio Climático. Perspectivas técnico-jurídicas*. Navarra: Aranzadi, 2013, p. 237-262.
- FUENTES I GASÓ, J. R. El ámbito competencial de la Administración local en materia de aguas en Cataluña. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 53-89, jul./set. 2016.
- GALÁN VIOQUE, R.; GONZÁLEZ RÍOS, I. *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Pamplona: Aranzadi, 2017.
- GALERA RODRIGO, S., GÓMEZ ZAMORA, M. M. (coord.). *Políticas locales de clima y energía. Teoría y práctica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2018.
- GARCÍA LUPIOLA, A. La política medioambiental de la unión europea ante el cambio climático. *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 18, 2009.
- GONZÁLEZ RÍOS, I.; ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M. (coords.). *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética. Especial referencia a su incidencia en las Administraciones públicas*. Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi, 2016.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. El Acuerdo climático de París: bases para una descarbonización profunda en una perspectiva europea y española. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, núm. 2, p. 227-242, 2016.
- LABANDEIRA VILLOT, X. Cambio climático: el camino desde París. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, núm. 2, p. 221-224, 2016.

- LAGO CANDEIRA, A. Compromisos Internacionales ambientales: Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (incluidos los de cambio climático). In: LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2016*, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, CIEMAT, 2016, p. 25-64.
- LAGO CANDEIRA, A. El Acuerdo de París. ¿Solución al cambio climático o el principio del fin del actual multilateralismo ambiental?. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 114, p. 20-32, 2016.
- MOVILLA PATEIRO, L. 2015, Un año clave a nivel internacional para el desarrollo sostenible, el cambio climático y el agua. *Revista de derecho, agua y sostenibilidad*, núm. 0, p. 1-8, 2016.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, P.; MORENO REBATO, M. Nuevas medidas locales de lucha contra el cambio climático, especialmente en Andalucía. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 51, p. 113-139, 2017.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, P., Regulación autonómica de la lucha contra el cambio climático: entre Cataluña, País Vasco y Andalucía. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 75, p. 22-27, 2018.
- OLABE EGAÑA, A. Tras el Acuerdo de París: elementos para una estrategia de salida a la crisis del clima. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, núm. 2, p. 263-280, 2016.
- PAREJO ALFONSO, L. (dir.), *El Derecho Ante la Innovación y los Riesgos Derivados del Cambio Climático*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- PONT I CASTEJÓN, I.; CAMPINS ERITJA, M.; NIETO MORENO, J. E. Epíleg jurídic: De Kyoto a París. Escenaris i reptes futurs en la política internacional de canvi climàtic. In: *Tercer informe sobre el canvi climàtic a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'estudis catalans, 2016, p. 597-612.
- RODRÍGUEZ BEAS, M. La incidencia del acuerdo de París en las políticas públicas catalanas frente al cambio climático: la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. *Revista Catalana de Dret ambiental*, vol. 9, núm. 2, 2018.
- RUIZ DE ELVIRA, A., Contra el cambio climático, un cambio de mente. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 114, 2016.
- SALINAS ALCEGA, S., El Acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional. *Revista española de derecho internacional*, vol. 70, núm. 1, p. 53-76, 2018.
- SANZ RUBIALES, Í. (coord.). *Cambio climático y Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- SARASÍBAR IRIARTE, M. La Cumbre del Clima de París: ¿un avance importante en la política del cambio climático?. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, núm. 2, p. 307-314, 2016.
- TORRES, M. La Llei del canvi climàtic, entre les més ambiciosos del món. *Eines*, núm. 30, 2018.
- YÁBAR STERLING, A. Mecanismos de consulta, participación y cooperación para una estrategia española de cambio climático. *M+A, revista electrónica de medioambiente*, núm. 2, 2006.
- VERDÚ BAEZA, J. Retos para España y la Unión Europea en la lucha contra el cambio climático: el complicado camino hacia París 2015. Nuevos paradigmas de cooperación transfronteriza en el Estrecho. In: ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.; PETIT DE GABRIEL, E. (coords.), *España y la Unión Europea en el orden internacional: XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2015.

VERDÚ BAEZA, J., A propósito de la cumbre climática de Marrakech: Cuando la solución empieza a ser parte del problema. *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 33, 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BEAS, Marina Rodríguez. El conflicto competencial sobre cambio climático entre España y Cataluña: avances y retrocesos a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal constitucional 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. 59-99, jul./set. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1212.
