

Sentencia Tribunal Constitucional sobre cambio climático

ISABEL CASARES SAN JOSÉ-MARTÍ

Economista, Actuario de Seguros y Asesora Actuarial y de Riesgos

RESUMEN

Sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 5334-2017. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. Competencias sobre ordenación general de la economía, puertos y aprovechamientos hidráulicos, protección ambiental y régimen minero y energético; límites a la potestad tributaria de las comunidades autónomas: nulidad parcial de los preceptos legales autonómicos que definen el concepto de «edificio de consumo energético casi nulo», regulan los presupuestos de carbono para mitigar el cambio climático y las políticas sectoriales de energía, infraestructuras y transportes y movilidad, crean un fondo climático, fijan objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y declaran el Mediterráneo como zona libre de prospección, extracción y explotación de hidrocarburos; interpretación conforme de los preceptos relativos a las finalidades de la ley, la interconexión de las redes de abastecimiento de aguas, la reducción de vehículos contaminantes y el régimen de comercio de derechos de emisión.

ANTECEDENTES DE HECHO

Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 3 de noviembre de 2017, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El presidente del Gobierno interpone el recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, por considerar que vulneran las competencias del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), puertos de interés general (art. 149.1.20

CE), legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE), legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE) y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE), según los casos. Asimismo, impugna los artículos que regulan el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica (arts. 40 a 50) por no respetar el límite a la potestad tributaria de las comunidades autónomas establecido en el art. 6, apartados segundo y tercero, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA).

El Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña han presentado alegaciones defendiendo la conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias de los preceptos impugnados. La controversia entre las partes es, por tanto, estrictamente competencial.

Los artículos fundamentales para el fallo disponen:

«**Artículo 4. Definiciones.** A los efectos de la presente ley, se entiende por:

- e) Edificio de consumo energético casi nulo: Edificio con un nivel de eficiencia energética muy elevado, calculada de acuerdo con la metodología establecida por el anexo I de la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, relativa a la eficiencia energética de los edificios. La cantidad casi nula o muy baja de la energía requerida debe estar ampliamente cubierta por energía procedente de fuentes renovables, incluida la energía producida in situ o en el entorno del edificio».

«**Artículo 7. Presupuestos de carbono.**

3. Los presupuestos de carbono, además de la cantidad total de emisiones permitidas para el conjunto de Cataluña, deben indicar qué parte corresponde a los sec-

tores 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.

«Artículo 19. Energía.

1. Las medidas que se adopten en materia de energía deben ir encaminadas a la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado y descarbonizado, neutro en emisiones de gases de efecto invernadero, que reduzca la vulnerabilidad del sistema energético catalán y garantice el derecho al acceso a la energía como bien común, y concretamente deben ir encaminadas a:

- a) Impulsar políticas de ahorro y eficiencia energéticas, con el objetivo de reducir el consumo final de energía al menos un 2 por 100 anual para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030, excluyendo los usos no energéticos.
- c) Impulsar un modelo energético en que el consumo de combustibles fósiles tienda a ser nulo, para que en 2030 se pueda alcanzar el 50 por 100 de participación de las energías renovables en el sistema eléctrico catalán para poder llegar al 100 por 100 de renovables en 2050.
- d) La adopción de medidas de carácter normativo que favorezcan el autoconsumo energético a partir de energías renovables y la participación de actores locales en la producción y distribución de energía renovable.

2. Para la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado y descarbonizado, neutro en emisiones de gases de efecto invernadero, se debe:

- a) Establecer un plan de transición para el cierre, no más allá de 2027, de las centrales nucleares, velando por la preservación de los puestos de trabajo directos que generan en el territorio.
- b) Diseñar un sistema de tarifas que penalicen el sobreconsumo.

3. El Instituto Catalán de Energía debe impulsar y realizar, en colaboración con los departamentos de la Generalitat, los programas y actuaciones necesarios en materia de energías renovables y de ahorro y eficiencia energéticas para alcanzar los objetivos establecidos por la presente ley. El Instituto debe actuar como impulsor de las actuaciones en este ámbito de las administraciones locales con competencias energéticas y debe preparar las estructuras conceptuales y tecnológicas necesarias para transformarse en una agencia catalana de la energía con capacidad de gobernanza, regulación y control sobre el Pacto nacional para la transición energética en Cataluña.

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.

6. *La planificación energética debe incorporar los objetivos de reducción de emisiones establecidos por la presente ley. Los planes de energía y de mitigación del cambio climático deben elaborarse de forma integrada».*

- a) El art. 19 contiene un plan o proyecto de acción para modificar el sistema de producción de energía, pues señala el objetivo a alcanzar y establece los medios jurídicos para llegar a él.
 - (i) El objetivo es «la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado y descarbonizado» (apartados 1 y 2), incluyendo además hitos intermedios para llegar a él, como reducir el consumo de energía un 2 por 100 anual para llegar a un mínimo del 27 por 100 en el año 2030 [apartado 1 a)] o alcanzar en el año 2030 el 50 por 100 de participación de las energías renovables en el sistema eléctrico catalán y el 100 por 100 en 2050 [apartado primero c)], objetivo este último que se repite en la disposición adicional primera, apartado tercero.
 - (ii) Y con miras a ese objetivo, el precepto establece los medios y formas jurídicas para su realización: el art. 19 regula así algunas acciones concretas que deben ser emprendidas, como aprobar un plan de transición para el cierre de las centrales nucleares en 2027 o diseñar un sistema de tarifas que penalice el sobreconsumo (art. 19.2); prohíbe conductas contrarias al fin perseguido, como la concesión de permisos de exploración para la aplicación de la técnica de la fractura hidráulica (art. 19.4); y, en general, ordena que el conjunto de la actividad administrativa se dirija hacia la consecución de ese objetivo haciéndolo en términos inequívocamente imperativos: las medidas en materia de energía «deben ir encaminadas» a los objetivos señalados (art. 19.1), «el instituto catalán de la energía debe impulsar y realizar [...] los programas y actuaciones necesarios [...] para alcanzar los objetivos establecidos en la presente ley» (art. 19.3), «el Gobierno debe adoptar las propuestas normativas pertinentes» y «debe modificar la legislación» (art. 19.5), y la planificación energética «debe incorporar» los objetivos de reducción de emisiones y «debe elaborarse» de forma integrada con los planes de mitigación del cambio climático (art. 19.6).
- b) No existe ningún obstáculo al empleo de la técnica planificadora por las comunidades autónomas. Estas pueden emplear la técnica de la planificación de su actividad siempre que ello «respond[a] a un ejer-

cicio legítimo de sus competencias» (SSTC 65/2018, de 7 de junio, FJ 8, sobre el «plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica» de Castilla-La Mancha, y 128/2016, de 7 de julio, FJ 10, sobre el «plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario» de Cataluña).

- c) El objetivo marcado por el art. 19 es, ya se ha dicho, «la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado y descarbonizado», con reducción del consumo de energía de un 2 por 100 anual, cierre de las centrales nucleares en 2027 (hay tres en el territorio de la comunidad autónoma: Ascó I, Ascó II y Vandellós II), reducción de combustibles fósiles al 50 por 100 en 2030 y a cero en 2050 [art. 19.1, letras a) y c) y art. 19.2 a)].

Perseguir «la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado, descarbonizado [y] neutro en emisiones de gases de efecto invernadero» (art. 19, apartados primero y segundo) no pasa de ser una directriz programática constitucionalmente legítima, amparada en los arts. 45 CE y 27 y 46 EAC (derecho a un medio ambiente adecuado y desarrollo sostenible) que por sí sola no vulnera competencias estatales. Sin embargo, este art. 19 va más allá de esta directriz e impone objetivos concretos, detallados, a término, mensurables y por tanto vinculantes, como los ya señalados de cerrar las centrales nucleares en 2027 «velando por la preservación de los puestos de trabajo directo», reducir el consumo de energía un 2 por 100 anual «para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030» y el consumo de combustibles fósiles al 50 por 100 en 2030 y a cero en 2050. La contradicción efectiva e insalvable entre estas normas estatales básicas y los objetivos concretos y a término señalados en el art. 19, apartados primero, letras a) y c), y segundo a), de la Ley del cambio climático de Cataluña hacen que estos no puedan considerarse un ejercicio legítimo de la competencia en materia de protección del medio ambiente (arts. 149.1.23 CE y 144 EAC). En primer lugar, porque los preceptos autonómicos citados contradicen abiertamente, hasta negarlas, esas determinaciones básicas del modelo energético establecidas por el Estado (admisibilidad de combustibles fósiles y de energía nuclear). En segundo lugar, porque una «transición energética» tan importante, diseñada con el detalle de los preceptos mencionados, excede con mucho la perspectiva estrictamente medioambiental y aun energética, y no puede perder de vista las variadas implicaciones que trae consigo la alternativa al modelo vigente en materia económica, de reestructuración o reconversión industrial, empleo, cohesión territorial, competitividad de las empresas, formación de trabajadores, educación, etcétera, intereses

todos ellos cuya tutela encuentra acomodo en otros títulos competenciales de la Constitución y los estatutos de autonomía que por fuerza deben entenderse igualmente concernidos e implicados en la decisión. Y finalmente, porque el nivel de coordinación exigido y de recursos que deben ser movilizados por los poderes públicos para poder alcanzar o aproximarse a los objetivos señalados, y los efectos de la transformación pretendida, exceden con mucho el ámbito territorial y el poder de decisión de una Comunidad Autónoma, o lo que es lo mismo, sus «intereses» exclusivos (art. 137 CE; esta «interrelación» entre intereses y competencias resulta expresamente del citado precepto constitucional y ha sido reconocida expresamente por la doctrina constitucional: por todas, STC 31/2010, FJ 118).

Por todo lo anterior debe concluirse que no pueden las comunidades autónomas decidir libre, aislada e individualmente si, y en su caso cómo, afrontan esta «transición energética», y la fecha en que debe conseguirse esta, a modo de *dies ad quem*. Solo el Estado se encuentra en la posición y tiene las herramientas para decidir y planificar esa transformación. No solo por tener encomendadas las competencias ya señaladas de los núms. 13, 23 y 25 del art. 149.1, con el contenido que resulta de la doctrina constitucional citada en el precedente fundamento jurídico 4, sino por la necesaria coordinación con los restantes Estados miembros de la Unión Europea y con la propia Unión, con competencia en la materia, pues en un espacio sin fronteras interiores y libre circulación de mercancías, servicios personas



y capitales (art. 26.2 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea) solo actuando de manera conjunta puede afrontarse esa transformación.

- f) Finalmente, el art. 19.4 merece un tratamiento separado. Dispone que «[e]l Gobierno [de la Generalitat] 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».

La técnica de la fractura hidráulica o fracking está regulada y admitida por el artículo 9.5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, añadido por la disposición adicional segunda de la Ley 17/2013, de 29 de octubre. Según este precepto: «[e]n el desarrollo de los trabajos a ejecutar en el marco de los títulos señalados en este artículo podrán aplicarse métodos geofísicos y geoquímicos de prospección, perforación de sondeos verticales o desviados con eventual aplicación de técnicas habituales en la industria, entre ellas, la fracturación hidráulica, la estimulación de pozo así como técnicas de recuperación secundaria y aquellos otros métodos aéreos, marinos o terrestres que resulten necesarios para su objeto». Varias comunidades autónomas han aprobado leyes estableciendo sin embargo su prohibición, con diferente intensidad, y este Tribunal se ha pronunciado sobre ellas en las SSTC 106/2014, de 24 de junio; 134/2014, de 22 de julio; 208/2014, de 15 de diciembre; 73/2016, de 14 de abril; 8/2018, de 25 de enero, y 65/2018, de 7 de junio.

En concreto, las tres primeras han declarado que una «prohibición absoluta e incondicionada de la técnica de la fractura hidráulica en todo el territorio de la comunidad autónoma [...] contradice de manera radical e insalvable lo dispuesto en el apartado quinto del artículo 9 de la Ley del sector de hidrocarburos [...] en cuya virtud se autoriza la aplicación de la técnica de la fractura hidráulica en el desarrollo de los trabajos de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales», siendo por tanto tal prohibición inconstitucional y nula [SSTC 106/2014, FJ 8 a); 134/2014, FJ 2 e), y 208/2014, FJ 2 e)]. A la misma conclusión llegó la STC 73/2016, FFJJ 8 y 9, en relación con una norma de la misma procedencia que la aquí impugnada y que, aunque no contenía esa prohibición absoluta, sí producía el mismo efecto.

Artículo 21.4, que dice: «El departamento competente en materia de medio ambiente debe desarrollar un plan de electrificación progresiva de los principales puertos para facilitar la conexión a la red eléctrica local de los barcos amarrados».

El recurrente se queja de que la norma invade la competencia del Estado sobre los puertos de interés general (arts. 149.1.20 CE y 140 EAC), precisión que admiten los letrados del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat en sus alegaciones, defendiendo la posibilidad de una interpretación conforme del precepto que deje fuera los puertos de interés general para acomodarse así al orden constitucional de distribución de competencias.

La competencia exclusiva del Estado sobre los puertos de interés general (art. 149.1.20 CE) impide efectivamente a la Generalitat disponer sobre ellos y ordenar a su titular la realización de obras y mejoras. Todas las partes coinciden en esta apreciación y así resulta también de nuestra doctrina (por todas, STC 40/1998, de 19 de febrero, FFJJ 35, y 39). Sin embargo, y a diferencia de lo decidido en el fundamento jurídico 9 respecto del art. 16.3, no es posible efectuar aquí una interpretación conforme que restrinja el contenido de este art. 21.4 a los puertos de titularidad autonómica para hacerlo respetuoso así con las competencias del Estado, como hicimos para las cuencas intracomunitarias en ese art. 16.3. Ya hemos dicho en ese lugar que de acuerdo con nuestra consolidada doctrina, «la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada... sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde» (STC 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7, y las allí citadas). Y en este caso, la expresa referencia en el art. 21.4 a los «principales puertos» como objeto del plan de electrificación progresiva no permite excluir los puertos de interés general existentes en la comunidad autónoma, sin duda «principales», sin transformar el precepto en otro distinto, resultado vedado para este Tribunal.

Artículo 24. Se impugnan los apartados tercero y cuarto del art. 24, titulado «transportes y movilidad», que tienen el siguiente tenor:

«3. El Gobierno debe promover las medidas necesarias en el sector de la automoción para que los vehículos motorizados nuevos no sean de combustión interna fósil a partir de 2030 y para que el sector de la automoción pase de un modelo exclusivo de caballos fiscales a uno de emisiones contaminantes.

4. Debe reducirse en un 50 por 100 la dependencia de los combustibles fósiles, especialmente de los derivados del petróleo en el ámbito del transporte rodado y de los puertos de mercancías y deportivos en el horizonte del año 2040».

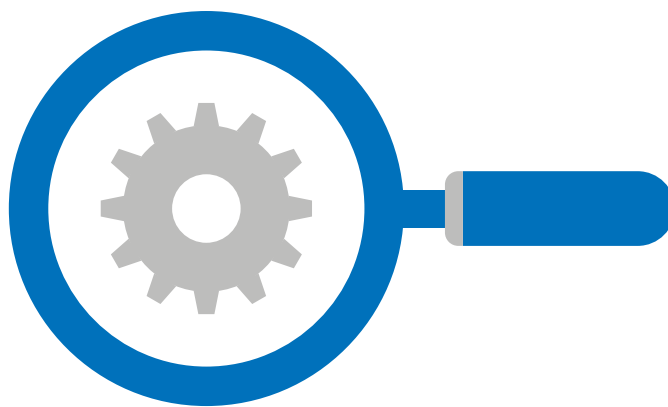
Para el recurrente, los preceptos inciden sobre –y vulneran– las competencias del Estado en materia de planificación económica y garantía de la unidad de mercado (art. 149.1.13 CE) y de transportes terrestre que transcurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.21 CE). Los letrados autonómicos, sin perjuicio de reiterar –como en relación con el art. 19, ya examinado– la carencia de fuerza normativa de los apartados recurridos y la falta de carga alegatoria del recurso en este punto, defienden el amparo competencial de aquellos citando al efecto los planes autonómicos para prevenir y reducir la contaminación atmosférica previstos en el art. 16 de la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Debe precisarse, en primer lugar, que la argumentación del escrito de interposición, aunque escueta, es suficiente para conocer las razones de la impugnación, lo que hace que no pueda ser desestimada por razones formales como piden las partes comparecidas [STC 17/2018, de 22 de febrero, FJ 2 b), por todas]. Despejado lo anterior, los términos poco precisos o a largo plazo de estos preceptos («a partir de 2030», «en el horizonte de 2040») no implican que los mismos carezcan de efectos vinculantes, al haber sido incluidos en una ley «con su fuerza y rango propios» [STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5 B) a)].

- a) Si el art. 24.3, en su primer inciso, se entendiera como una norma que prohíbe la fabricación de vehículos motorizados nuevos de combustión interna fósil a partir de 2030, ello podría dar lugar a una vulneración de las competencias estatales en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE), que comprende la determinación de las «las condiciones que deben llenar los vehículos que circulan» (STC 59/1985, de 6 de mayo, FJ 4), o en materia de industria, que forma parte del art. 149.1.13 CE (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 84), y comprende la «ordenación de sectores industriales» y, en particular, las «actividades públicas relacionadas con la fabricación y homologación de productos industriales –en este caso, de vehículos–», la «regulación de los procesos de fabricación de esos elementos [y] las actividades ejecutivas de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos» (STC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2). Sin embargo, este precepto es susceptible de una lectura respetuosa con las competencias estatales señaladas. A diferencia del art. 19 o de la disposición adicional primera, este artículo no contiene mandatos y objetivos concretos y vinculantes que impliquen necesariamente una transformación del modelo de fabricación de vehículos incompatible con el establecido por el Estado. Dados los términos en los que está redactado, el art. 24.3 solamente obliga a «promover las medidas» que permitan conseguir el objetivo propuesto –es decir, que los

vehículos nuevos a partir de 2030 no sean de combustión interna fósil–, no a alcanzar ese objetivo. Así entendido, este art. 24.3, en su primer inciso, no es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, y así se dispondrá en el fallo.

- b) Por el contrario, la afirmación competencial y disposición que hace el inciso final de este mismo art. 24.3 sobre el tránsito de un «modelo exclusivo de caballos fiscales a uno de emisiones contaminantes» es contraria a la distribución constitucional de competencias, pues solo será posible, en su caso, en los términos de los arts. 133 y 157.3 CE y 6 de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), es decir, de acuerdo con las leyes que el Estado haya dictado para regular el ejercicio de la potestad tributaria de las comunidades autónomas. La expresión «modelo exclusivo de caballos fiscales» alude indudablemente a la vigente regulación del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, basado en ese concepto [art. 95 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL)] y el principio de separación o competencia exige el respeto a las competencias ajenas y por tanto que no se hagan afirmaciones competenciales sobre materias diferentes a las propias [por todas, STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 6 c)].



- c) El art. 24.4 tampoco permite una interpretación equivalente a la del primer inciso del art. 24.3. Su tenor («debe reducirse en un 50 por 100 la dependencia de combustibles fósiles») es inequívocamente imperativo, y los sectores afectados (transporte rodado y marítimo) están reservados al Estado por títulos competenciales específicos del art. 149.1 CE, de modo que la reducción proyectada vulnera las normas dictadas por el Estado al amparo de tales títulos.
- (i) Por lo que respecta al «transporte rodado», la reducción vinculante de combustibles fósiles vulnera la competencia del Estado sobre los transportes de

viajeros y mercancías «que transcurran por más de una comunidad autónoma» (art. 149.1.21 CE), pues este título le habilita también para establecer principios generales o directrices que son aplicables a los transportes intracomunitarios, como los de unidad de mercado y libre gestión empresarial; «que únicamente podrán ser limitadas por razones inherentes a la necesidad de promover el máximo aprovechamiento de los recursos y la eficaz prestación de los servicios» (arts. 3 y 4 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y STC 118/1996, de 27 de junio, FfJJ 10 y 11, declarando su constitucionalidad).

(ii) Además, el art. 24.4 vulnera también la competencia del Estado en materia de marina mercante (art. 149.1.20 CE), que comprende la regulación del «transporte marítimo de personas o mercancías» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 44, sobre la definición de este concepto en la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante de 1992, hoy derogada y sustituida por el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre). Aunque de conformidad con las normas del bloque de la constitucionalidad tal competencia no alcanza a esta actividad cuando ese transporte «transcurre íntegramente por Cataluña» (art. 169.6 EAC) o si «se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma comunidad autónoma, que tenga competencias en esta materia, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales» [art. 6.1 a) del texto refundido antes citado], la unidad del tráfico marítimo impide limitar los efectos del precepto a los «puertos de mercancías y deportivos» que no sean de interés general, además de que una tal interpretación supondría alterar el tenor y significado del precepto, como ya hemos razonado respecto al plan de electrificación progresiva de los «principales puertos» del art. 21.4 en el precedente fundamento jurídico 12.

Del artículo 51, que crea el «fondo climático» como «fondo de carácter público, sin personalidad jurídica, adscrito al departamento competente en materia de cambio climático y que tiene como objetivo convertirse en un instrumento necesario para la ejecución de políticas y acciones de mitigación y adaptación del cambio climático» (apartado primero), las letras a) y b) del apartado tercero: «El Fondo Climático se financia con los siguientes recursos económicos:

- a) Los ingresos procedentes de los instrumentos establecidos por el capítulo quinto. En todo caso, deben destinarse al Fondo Climático el 50 por 100 de los ingresos obtenidos del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica.

- b) Los ingresos procedentes de la participación en sistemas de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión Europea, o de otros instrumentos de fiscalidad climática de ámbito estatal».

El apartado tercero b) del art. 51, dispone que el fondo se financia con «los ingresos procedentes de la participación en sistemas de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión Europea, o de otros instrumentos de fiscalidad climática de ámbito estatal». Ello, a juicio del abogado del Estado, representa una «territorialización» de dichos ingresos de titularidad estatal obtenidos a través de las subastas que organiza el Estado de acuerdo con la Ley 1/2005 efectuada por la comunidad autónoma sin el necesario acuerdo del (o con el) Estado, y en contra además de lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013, que prevé que de los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión, el 10 por 100 se destinarán a políticas de cambio climático y el 90 por 100 al apoyo a energías renovables. Precisamente por este mismo motivo, es decir, porque la «previsión de este precepto de la ley autonómica en nada dificulta o condiciona la actuación estatal en orden a definir el destino» de esos ingresos conforme a la disposición final quinta de la Ley 17/2012, los abogados de la Generalitat solicitan la desestimación del recurso. De acuerdo con la argumentación de los letrados del Gobierno y del Parlamento de la Generalitat, este art. 51.3 b) se limita a prever una posibilidad, una hipótesis, y solo se aplicará «en caso de existir» los ingresos a que se refiere; en caso contrario el precepto «no llegará a tener eficacia jurídica», sin que se derive de ello, a su juicio, ninguna tacha de inconstitucionalidad.

«Disposición adicional primera. Objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

1. El objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2030 es del 40 por 100 respecto al año base (1990), del 65 por 100 para 2040 y del 100 por 100 para 2050.

2. El objetivo de reducción de los óxidos de nitrógeno para el año 2020 es del 35 por 100, y el de reducción de las partículas en suspensión de menos de 10 micras, del 30 por 100.

3. Los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero para las energías renovables en la producción energética y para la eficiencia energética son del 100 por 100 con el horizonte de un modelo neutro en emisiones de carbono para 2050.

4. El departamento competente en materia de medio ambiente debe establecer objetivos concretos, sectoria-

les, de regulación vinculante y con indicadores anuales para períodos de cinco años, teniendo en cuenta los sectores que tienen más potencial de reducción de emisiones con menores costes económicos y basándose en su política de transición energética, con la redacción del correspondiente plan de transición energética, y en lo establecido por la presente ley».

La **disposición adicional séptima**, bajo la rúbrica «Declaración del Mediterráneo como zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos», dice:

«El Gobierno debe adoptar las medidas necesarias y hacer las actuaciones pertinentes ante los organismos competentes para declarar el Mediterráneo zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos».

El escrito de interposición considera que el precepto incurre en exceso competencial por cuanto «el territorio autonómico no se extiende al mar territorial» (STC 121/2014, de 17 de junio, FJ 3) y las comunidades autónomas «no pueden [sustraer] a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades, como la protección del medio ambiente» (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 6). Los letrados autonómicos reconocen el carácter «equivoco» y la «vaguedad» de la disposición, que no obstante permite una lectura acomodada a la Constitución, respetuosa con la competencia estatal sobre los recursos energéticos presentes en el subsuelo marino, reconocida en el art. 3.2 b) de la Ley del sector de hidrocarburos y en la STC 8/2013, de 17 de enero, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno canario contra el mismo. Sostienen así que la disposición debe ser entendida para que el Gobierno catalán «en el ámbito de sus competencias» se dirija «a quien corresponda» para alcanzar el fin propuesto (escrito de alegaciones del Parlamento). Los abogados de la Generalitat, en el escrito de alegaciones de su Gobierno, identifican expresamente esos «organismos» a los que debe dirigirse este, señalando como tales a «los poderes públicos estatales».

«**Disposición final quinta. Fondo Climático.** El Gobierno, en el plazo de un año a contar desde la aprobación de la presente ley, debe establecer por reglamento el funcionamiento del fondo climático, que, transitoriamente, hasta que no estén desarrollados los instrumentos de fiscalidad ambiental, debe incorporar *los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se acuerden con el Estado* y una partida presupuestaria ordinaria para la lucha contra el cambio climático».

FALLO

Estimar en parte el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que son **inconstitucionales y nulos** los siguientes artículos o apartados o incisos de artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del **cambio climático**:

- Del artículo 4, el apartado e).
- Del artículo 7, el apartado tercero.
- Del artículo 19, las letras a) [inciso «con el objetivo de reducir el consumo final de energía al menos un 2 por 100 anual para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030, excluyendo los usos no energéticos»] y c) del apartado primero, el apartado segundo, el apartado cuarto, y el primer inciso del apartado sexto («*La planificación energética debe incorporar los objetivos de reducción de emisiones establecidos por la presente ley*»).
- Del artículo 21, el apartado cuarto.
- Del artículo 24, el apartado tercero, inciso final («*y para que el sector de la automoción pase de un modelo exclusivo de caballos fiscales a uno de emisiones contaminantes*»), y el apartado cuarto.
- Del artículo 51, la letra b) del apartado tercero.
- La disposición adicional primera.
- La disposición adicional séptima.
- El inciso de la disposición final quinta que dice «*los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se acuerden con el Estado y*».

