

Cambio climático: un año prolífico

MIREN SARASÍBAR IRIARTE

SUMARIO: 1. ÁMBITO INTERNACIONAL: CONFERENCIA SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO DE BONN (ALEMANIA). 2. ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA. 2.1. A destacar: dos dictámenes y dos informes. 2.2. Jurisprudencia del TJUE: 7 sentencias en el 2017. 3. ÁMBITO ESTATAL. 3.1. La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la costa española y reglamentos sobre la materia. 3.2. La Ley catalana sobre cambio climático: la primera Ley autonómica en este ámbito. 3.3. Jurisprudencia destacada sobre el cambio climático: a la cola de la Unión Europea. A) Jurisprudencia del TC. B) Jurisprudencia del TS. 4. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El estudio trata sobre las novedades existentes en 2017 respecto del cambio climático. El pasado año fue prolífico a la vista de las normas aprobadas tanto a nivel comunitario como español y por la jurisprudencia dictada en este ámbito.

SUMMARY: The study deals with the new developments in 2017 regarding climate change. Last year was prolific in view of the norms approved both at European Union and in Spain and by the jurisprudence dictated in this area.

PALABRAS CLAVE: Cambio climático; sentencias; dictámenes; normas.

KEY WORDS: Climate change; judgements; opinions; rules.

1. ÁMBITO INTERNACIONAL: CONFERENCIA SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO DE BONN (ALEMANIA)

En primer lugar, como hito destacable se encuentra la Conferencia sobre el Cambio Climático de 2017 tuvo lugar en Bonn (Alemania) del 6 al 18 de noviembre. El objetivo primordial era acelerar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París sobre el cambio climático. En cuanto a los resultados de esta Conferencia cabe destacar el avance político histórico en el sector de la agricultura que puede conducir a una respuesta más rápida y coordinada de las naciones para abordar un sector que es el segundo mayor emisor de gases de efecto invernadero después de la energía. En segundo lugar, destaca el Plan de Acción de Género. Se trata de un avance importante debido a la especial vulnerabilidad de las mujeres frente al cambio climático y sus efectos, y para que las mujeres no sean excluidas de la toma de decisiones. El Plan tiene como objetivo hacer que las mujeres sean parte de los proyectos y decisiones sobre cambio climático a nivel internacional y nacional.

En tercer lugar, se crea la Plataforma de las comunidades locales y los pueblos indígenas que supone un logro político y práctico que tiene como objetivo apoyar el papel pleno e igualitario que desempeñan los pueblos indígenas en la acción climática, al tiempo que reconoce la responsabilidad de los gobiernos de respetar los derechos de los pueblos indígenas en estas decisiones. En cuarto lugar, se consigue el lanzamiento del Camino de los Océanos (Ocean Pathway), el cual tiene el objetivo para 2020 de fortalecer la acción y la financiación vinculando la acción contra el cambio climático, a favor de los océanos y de medios de subsistencia saludables. En quinto lugar, se produce igualmente el lanzamiento de la cámara de compensación Fiji para la transferencia de riesgos con el fin de dar un apoyo adicional mediante un nuevo servicio online para que los países vulnerables encuentren seguros y soluciones asequibles para evitar los riesgos climáticos. Y por último, se acuerda que los pequeños Estados insulares en desarrollo tengan sistemas de salud resilientes al cambio climático para 2030.

2. ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. A DESTACAR: DOS DICTÁMENES Y DOS INFORMES

En este ámbito, destacan dos dictámenes y dos informes. El primer Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 10 de marzo de 2017 (2017/C075/17) versa sobre la «Propuesta de Reglamento sobre la

inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030» [COM(2016) 479 final -2016/0230(COD)] y sobre la «Propuesta sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros de 2021 a 2030 para una Unión de la Energía resiliente y con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París» [COM (2016) 482 final -2016/0231 (COD)].

A este respecto, la inclusión del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación hasta 2030 aporta un nuevo y destacado elemento a la política climática de la Unión. El papel de la agricultura y la silvicultura exige que la política climática de la Unión adopte un enfoque integral. Se han de tener en cuenta tanto la reducción de las emisiones como la captura de carbono, así como los retos en materia de adaptación y seguridad alimentaria. La captura de carbono no es simplemente una cuestión de superficie forestal, sino ante todo de potenciar el crecimiento forestal y una fotosíntesis robusta mediante una gestión forestal activa y un mayor uso de la biomasa leñosa para la obtención de productos y energía. A largo plazo, la restricción del uso de los recursos forestales tendría como resultado la disminución de los sumideros debido al envejecimiento de los bosques y, por tanto, la ralentización de su crecimiento.

Y el segundo del Comité Europeo de las Regiones se titula “Hacia un acuerdo climático mundial: un enfoque territorial para la COP22 de Marrakech” (2017/C 088/09). En este sentido, la Unión Europea continúa en sus esfuerzos por cumplir los compromisos firmados en el Acuerdo de París, un hito en la lucha contra el cambio climático y la protección al medio ambiente aunque Estados Unidos manifieste sus dudas. Precisamente con el fin de buscar y aplicar esas soluciones, el Comité Europeo de las Regiones comienza por publicar un Dictamen al respecto con el objetivo principal de implicar a todos.

También el Comité considera imprescindible mejorar en las regiones y ciudades la cooperación entre administraciones. Señala en concreto el éxito del modelo de la Comisión interadministrativa sobre desarrollo sostenible de Espoo (Finlandia) gracias al cual esa ciudad logró en su momento ser reconocida como la más sostenible de la Unión Europea.

Debido al potencial efecto negativo del cambio climático en la población y los activos, debería capacitarse a las regiones y ciudades para aumentar su resiliencia tan pronto como sea posible. En esta línea, acoge

con buenos ojos el Plan de Acción de la Comisión Europea sobre el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030.

Se incide sobre la idea de que los Estados miembros cumplan su compromiso de eliminar progresivamente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, incluidas las destinadas a los combustibles fósiles y a la Unión a revisar su legislación para facilitar la inversión en energías renovables.

Respecto de los Informes, en primer lugar, se encuentra el Informe de la Comisión sobre el mercado europeo del carbono de 1 de febrero de 2017, que expone que se ha conseguido reducir aún más las emisiones en la Unión, por lo que este sigue siendo la herramienta emblemática de la UE para combatir el cambio climático y un instrumento eficaz para reducir las emisiones de manera rentable. Igualmente señala que seguirá siendo un motor rentable de las inversiones hipocarbónicas para los años venideros. Un mercado europeo del carbono más robusto y que funcione mejor tiene el potencial de contribuir en gran medida a la transición hacia una economía hipocarbónica y con mayor seguridad energética en Europa. También contribuirá a la transición global a tecnologías hipocarbónicas actualmente en curso y cada vez con mayor impulso, a raíz de la adopción el pasado diciembre en París del primer acuerdo universal en materia de cambio climático.

En segundo lugar, se encuentra el Informe de la Comisión sobre la evaluación de Directiva de eficiencia energética de 23 de noviembre de 2017. En noviembre de 2016, la Comisión Europea propuso una revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética como parte del paquete sobre energía limpia. El objetivo de la revisión es adaptar la Directiva a la perspectiva de 2030, mediante el establecimiento de un objetivo vinculante de eficiencia energética del 30%, que mantenga de forma eficaz el nivel de ambición actual y contribuya asimismo de forma significativa a alcanzar de manera rentable el objetivo de la UE relativo a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. La revisión que se hace de la Directiva llega a conclusiones como que las condiciones meteorológicas y el crecimiento económico pueden haber invertido la tendencia a la baja del consumo energético. A pesar de haber conseguido reducciones significativas en el pasado, que acercaron el consumo energético a los objetivos para 2020, los aumentos en 2015 y posiblemente también en 2016 indican la necesidad de realizar esfuerzos adicionales para el logro de los objetivos. Aunque en 2015 y 2016 los inviernos fueron más fríos que en 2014, lo cual aumentó la demanda de calefacción de locales, fueron más suaves que la media climática. El crecimiento económico sigue ejerciendo un impacto positivo en la demanda de energía y, a pesar de que los

esfuerzos en aras de la eficiencia energética compensan en gran medida el impacto de la actividad, puede que sea necesario intensificarlos con el fin de evitar mayores aumentos del consumo energético.

En la mayoría de los Estados miembros es necesario realizar mejoras adicionales en el sector del transporte. En este contexto, son de vital importancia la revisión de la legislación sobre CO₂ aplicable a los vehículos ligeros más allá de 2020 y un sistema de supervisión mejorado, ya que la reducción de las emisiones de CO₂ y del consumo energético en el transporte está estrechamente relacionada con la eficiencia del combustible. También serán necesarias medidas adicionales para promover un uso más eficiente del transporte, como la revisión de la Directiva de transporte combinado, el paso a modos de transporte colectivos y la transición a vehículos de emisiones bajas o nulas, conseguido, en particular, mediante la electromovilidad.

2.2. JURISPRUDENCIA DEL TJUE: 7 SENTENCIAS EN EL 2017

En primer lugar, destaca la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de abril de 2017, que declara el incumplimiento de Bulgaria de la Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (art. 23.1), por superar de forma continuada y sistemática los niveles de concentración de partículas finas (PM₁₀). En esta sentencia, la demanda de la Comisión se centraba en el incumplimiento de las obligaciones de respetar los valores límite de PM₁₀ establecidos en la Directiva y elaborar, en casos de superarlos, planes para la calidad del aire destinados a limitar el período de superación. El Tribunal de Justicia considera fundadas todas las imputaciones de la Comisión, habida cuenta de los datos de los informes de calidad del aire presentados, rechazando los motivos alegados por Bulgaria, como la situación socioeconómica. Bulgaria alega que sus esfuerzos por reducir los niveles de PM₁₀ se ven obstaculizados por su situación socioeconómica pero en ese sentido cuando se ha comprobado objetivamente el incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le imponen el Tratado FUE o un acto de Derecho derivado, carece de relevancia que tal incumplimiento resulte de la voluntad del Estado miembro, al que le sea imputable, de su negligencia o incluso de dificultades técnicas a las que haya tenido que hacer frente. Resulta lógica la condena a Bulgaria, en la medida en que, como señala la Sentencia, durante ocho años consecutivos se incumplió la obligación de cumplir los valores de emisión fijados para el contaminante. Además, no se adoptaron medidas adecuadas y eficaces para mejorar la situación hasta diciembre de 2015 y además ese contaminante atmosférico es muy perjudicial para la salud, con lo que constituye un grave problema.

En segundo lugar, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2017 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 2003/87, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que declara compatible la legislación interna que obliga a devolver, sin indemnización, los derechos de emisión asignados a instalaciones inactivas. En este sentido, la Sentencia responde a cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional de Luxemburgo sobre la compatibilidad con la Directiva 2003/87 de la ordenación interna del régimen de comercio de emisiones, en la medida en que permite a las autoridades competentes exigir la devolución, sin indemnización, de los derechos de emisión asignados a instalaciones que han dejado de funcionar. La cuestión trae causa del recurso interpuesto por una empresa (Arcelor Mittal) contra la decisión del Ministro de desarrollo sostenible e infraestructuras exigiendo la devolución, sin indemnización, de 80.922 derechos de emisión asignados para un período en que la instalación había cesado en su actividad. El Tribunal de Justicia concluye que la medida es plenamente compatible, ya que los derechos de emisión no pueden considerarse válidamente constituidos a efectos de la misma cuando se han asignado indebidamente a instalaciones que no funcionan, debido a que el titular no ha informado de ello a su debido tiempo.

Por lo tanto, declara plenamente compatible con la Directiva una legislación interna que obliga a devolver, sin indemnización, los derechos de emisión de gases de efecto invernadero asignados a una instalación que no funcionaba en el correspondiente período. La Directiva no regula esta cuestión pero parece claro que el sistema no puede funcionar correctamente si no se permite a las autoridades competentes exigir, sin indemnización, la devolución de los derechos asignados a una instalación inactiva. Máxime cuando el titular no informó del cese a su debido tiempo como era su obligación. Al mismo tiempo, el Tribunal se pronuncia sobre la naturaleza jurídica del derecho de emisión y entiende que no existe un derecho de emisión cuando el mismo se ha asignado incumpliendo los requisitos establecidos en la Directiva. No cabe asignación de derechos si no se da el presupuesto de la emisión de gases de efecto invernadero.

En tercer lugar, la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 19 de enero de 2017, que anula parcialmente el Reglamento 601/2012, de la Comisión, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero, al limitar la posibilidad de deducir el CO₂ transferido fuera de la instalación aunque no se libere a la atmósfera. La Sentencia considera que la Comisión se excedió en sus competencias normativas y modificó un elemento esencial de la citada Directiva, al limitar expresamente la

posibilidad de las instalaciones afectadas por el régimen de comercio de emisiones de deducirse las emisiones por transferencias externas de CO₂ a las transportadas a instalaciones autorizadas de almacenamiento geológico permanente.

La cuestión trae causa de la denegación por el Organismo Regulador alemán del Comercio de Derechos de Emisión de la autorización solicitada por una empresa para deducirse las emisiones de gases de efecto invernadero transferidas a una instalación no sujeta al régimen de derechos de emisión que las utilizaba en su proceso productivo. El Tribunal aclara que la Directiva se limita a reconocer el supuesto de la captura de los gases y su transporte a instalaciones de almacenamiento geológico permanente y que ello no supone que deban excluirse otras transferencias de CO₂ si el mismo no se libera a la atmósfera, puesto que ello va en contra de la finalidad del mecanismo de protección ambiental. El Tribunal rechaza, por último, que la obtención de mayores derechos de emisión por esta causa falsee la competencia, en la medida en que los titulares de estas instalaciones, a diferencia del resto, no han liberan CO₂ a la atmósfera. Se entiende que para poder deducirse emisiones de CO₂ y vender los correspondientes derechos de emisión es que las instalaciones no lo hayan liberado a la atmósfera.

En cuarto lugar, la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 21 de diciembre de 2016, que rechaza la invalidez de la Decisión 377/2013 por la que se establece una excepción temporal a la aplicación de la Directiva 2003/87, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión, en relación con los vuelos entre los Estados miembros y países terceros, por quedar excluidos los vuelos con origen o destino en Suiza. La cuestión prejudicial trae causa del recurso interpuesto por Swiss International contra la normativa del Reino Unido que incorporó dicha Decisión, fundamentado en la infracción del principio de igualdad y su aplicación por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en algún caso. El Tribunal de Justicia tras reconocer un amplio margen de discrecionalidad al legislador de la Unión en materia de relaciones externas debido al carácter político de estas decisiones declara inaplicable el principio de igualdad de trato a las mismas. El Tribunal de Justicia ha reconocido al legislador de la Unión plena libertad para establecer diferencias de trato entre Estados terceros a efectos de la aplicación temporal del régimen de comercio de derechos de emisión a la aviación.

En quinto lugar, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 26 de octubre de 2016 (asunto C-506/14) por el que se resuelve la cuestión prejudicial en relación con la interpretación de la Directiva 2003/87/CE, relativa al comercio de derechos de emisión y su

asignación. La cuestión prejudicial deriva de un litigio entre cuatro titulares de instalaciones productoras de gases de efecto invernadero, ubicadas en Finlandia y el Gobierno finlandés, en relación con la legalidad de la resolución adoptada por éste relativa a la asignación gratuita de derechos de emisión en el período de comercio comprendido entre 2013 y 2020, tras la aplicación del factor de corrección uniforme intersectorial. El TJUE confirma que ni de las disposiciones de la Directiva 2003/87, ni de la Decisión 2013/448 se desprende que la Comisión haya excluido, al fijar la cantidad máxima anual de derechos de emisión, más emisiones que las imputables a los generadores de electricidad.

Por otro lado, el TJUE reitera que el artículo 4 y el anexo II de la Decisión 2013/448, que fijan el factor de corrección, son nulos como ya declaró la STJUE de 28 de abril de 2016, limitando los efectos de tal declaración a los diez meses posteriores a la fecha de la sentencia, por lo que también se aplica al litigio aquí invocado del que deriva la cuestión prejudicial.

En sexto lugar, se encuentra la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2017 (cuestión prejudicial de interpretación y validez) sobre la Directiva 2009/28, de fomento de las energías renovables, relativa a la acreditación de los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y la libre circulación de mercancías. La Sentencia responde a la cuestión prejudicial planteada por un Tribunal de lo Contencioso-administrativo de Suecia en el marco del recurso interpuesto por la empresa E.ON Biofor contra el requerimiento de la Agencia Nacional de la Energía instándole a modificar su sistema de verificación de la sostenibilidad del biogás en cumplimiento de la normativa estatal que exige que el balance de masa se realice dentro de un “lugar claramente delimitado”, impidiéndole incluir en el mismo el biogás importado de Alemania a través de las redes de gas alemana y danesa, por incumplir dicho requisito.

Respecto del artículo 18 de la Directiva 2009/28, de fomento de las energías renovables, que impone el método del “balance de masa” para acreditar la sostenibilidad de los biocarburantes a efectos del cumplimiento de los objetivos de consumo de energías renovables en el transporte o del acceso a las ayudas financieras estatales, el Tribunal de Justicia deja claro que dicho artículo no contradice el art. 34 TFUE (libre circulación de mercancías), en la medida en que el obstáculo que supone a los intercambios comerciales de biocarburantes está justificado por su finalidad ambiental. Por otro lado, es lógico que el Tribunal de Justicia haya considerado contraria al mismo una normativa estatal que, a efectos de obtener ventajas fiscales, impide tener en cuenta el biogás sostenible inyectado a la red transfronteriza de gasoductos interconectados pero sí

permite hacerlo cuando se inyecta en la red nacional. No tiene ningún sentido y resulta desproporcionado en todos sus términos.

Y por último, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 20 de septiembre de 2017, asuntos C 215/16, C 216/16, C 220/16 y C 221/16, por la que se resuelve la cuestión prejudicial planteada en relación con la interpretación de la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. La cuestión prejudicial se presenta por el TSJ de Castilla-La Mancha en el seno de un litigio entre varios productores de energía eólica y la Junta de Castilla-La Mancha, relativo al establecimiento de un canon que grava los aerogeneradores afectos a la producción de energía eléctrica. El TJUE confirma la validez del canon que grava los aerogeneradores en respuesta a la cuestión prejudicial planteada por el TSJ de Castilla-La Mancha interpretando que dicho canon no se opone a la Directiva de renovables ya que además no grava los productos energéticos ni la electricidad, no constituyendo un impuesto que grave el consumo de esta forma de energía. No es incompatible, por un lado, el hecho de gravar a las empresas que desarrollan esas fuentes de energía y concretamente los aerogeneradores afectos a la producción de energía eléctrica y, por otro, lo establecido en el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2009/28 respecto que los Estados miembros establezcan sistemas de apoyo para promover la utilización de la energía procedente de fuentes renovables, en su caso en forma de exenciones o desgravaciones fiscales.

3. ÁMBITO ESTATAL

3.1. LA ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DE LA COSTA ESPAÑOLA Y REGLAMENTOS SOBRE LA MATERIA

En primer lugar, destaca la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española (BOE 193, de 14 de agosto de 2017) en la que se expone que España es un país eminentemente costero y que la economía española depende en gran medida de la costa y sus mares. Sin embargo, el calentamiento global está alterando y creando cambios y desequilibrios en la costa. En España, el instrumento jurídico más importante para abordar el problema del cambio climático en las zonas costeras es la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas. Dicha Ley se acompaña del Reglamento General de Costas, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de Octubre. De hecho, esta Estrategia se

elabora en el marco de lo dispuesto en la Disposición Adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

Tiene como objetivos generales incrementar la resiliencia de la costa española al cambio climático y a la variabilidad climática e integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española.

En segundo lugar, se han aprobado varios Reglamentos, como son el Real Decreto 115/2017, de 17 de febrero, por el que se regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan y por el que se establecen los requisitos técnicos para las instalaciones que desarrollen actividades que emitan gases fluorados.

Asimismo, el Real Decreto 39/2017, de 27 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Las principales modificaciones que comporta este Real Decreto se refieren a los objetivos de calidad de los datos relativos a las sustancias que cito a continuación. Asimismo, se pretende garantizar la adecuada evaluación de la calidad del aire ambiente en lo que respecta al dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono, benceno, partículas y plomo, así como la microimplantación de los puntos de medición de dichos contaminantes, y regular los requisitos para la documentación y reevaluación de la elección de los emplazamientos. Por otro lado, las modificaciones también van referidas a los métodos de referencia para la evaluación de las concentraciones de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas (PM10 y PM2,5), plomo, benceno, monóxido de carbono y ozono, arsénico, cadmio, mercurio, níquel e HAP; normalización e informes de ensayo, los criterios de determinación del número mínimo de puntos para la medición fija de las concentraciones de ozono, la rectificación de la necesidad de determinación de mercurio particulado y de mercurio gaseoso divalente y el establecimiento de las bases para el futuro desarrollo reglamentario de un índice de calidad del aire nacional.

Otro Reglamento que también se aprobó fue el Real Decreto 20/2017, de 20 de enero, sobre los vehículos al final de su vida útil, de conformidad con la Directiva 2000/53, relativa a los vehículos al final de su vida útil y la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, tiene como principal objetivo disminuir la cantidad y peligrosidad de los residuos procedentes de los vehículos, así como la adecuada gestión de los residuos que en todo caso se generaran. El Reglamento mantiene en esencia la regulación preexistente sobre los vehículos al final de su vida

útil, conservando sus elementos fundamentales, entre ellos: la definición de vehículo en la que se incluyen las categorías M1, N1 y L5e; las obligaciones de los productores o fabricantes de vehículos; la obligación de los usuarios de entregar los vehículos a un centro de tratamiento; la exigencia del cumplimiento de requisitos técnicos de almacenamiento y tratamiento; y la obligación de los agentes económicos de cumplimiento de objetivos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización.

Se clarifica el ámbito de aplicación del Real Decreto, que recaerá sobre los vehículos al final de su vida útil, mientras que los residuos generados durante la vida útil de los vehículos se regirán por la Ley 22/2011, y por los reales decretos específicos de cada tipo de residuo. Se ha desarrollado con mayor grado de detalle el artículo relativo a las instalaciones y operaciones de tratamiento que se llevan a cabo en los centros autorizados. Estos centros son los únicos autorizados para descontaminar los vehículos y extraer piezas y componentes de vehículos que previamente hayan causado baja definitiva en el Registro de vehículos de la Dirección General de Tráfico. Para dar cumplimiento al principio de jerarquía de residuos, estos centros deberán separar las piezas y componentes que se puedan preparar para la reutilización, y comercializarlas; también deberán entregar a un gestor autorizado todos los materiales procedentes de la descontaminación y remitir el resto del vehículo a un gestor autorizado para su fragmentación.

Se aprobado también el Real Decreto 655/2017, de 23 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1055/2014, de 12 de diciembre, por el que se crea un mecanismo de compensación de costes de emisiones indirectas de gases de efecto invernadero para empresas de determinados sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de «fuga de carbono» y se aprueban las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones para los ejercicios 2014 y 2015, y se prorroga su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020. Hacer frente al riesgo de fuga de carbono sirve a un objetivo ambiental, ya que la ayuda pretende evitar un aumento de las emisiones globales de gases de efecto invernadero debido a la deslocalización de la producción fuera de la Unión Europea. Desde el punto de vista comercial, la medida afecta positiva y directamente a la competitividad exterior de la industria española al contribuir a equilibrar las cargas derivadas de una adecuada protección ambiental con respecto a Estados no comprometidos con el Protocolo de Kioto y a incrementar las exportaciones industriales especialmente en aquellos productos en riesgo de fuga. Constituye pues el objeto de este Real Decreto mantener la continuidad del mecanismo de compensación de

costes indirectos de CO₂ hasta el 31 de diciembre de 2020, en línea con el marco establecido por las Directrices.

Y por último, se ha aprobado la Orden PRA/321/2017, de 7 de abril, por la que se regulan los procedimientos de determinación de las emisiones de los contaminantes atmosféricos SO₂, NO_x, partículas y CO procedentes de las grandes instalaciones de combustión, el control de los instrumentos de medida y el tratamiento y remisión de la información relativa a dichas emisiones. Esta norma se aplica a los focos de las GIC que se encuentren incluidas dentro del ámbito de aplicación conjunta del capítulo V. En la propia Orden, se determina la forma de llevar a cabo la medición de las emisiones de contaminantes atmosféricos y el control de los instrumentos de medida. Asimismo, se regulan los requisitos de la remisión de la información de las emisiones, incluida la comunicación de la información a la Comisión Europea a través de un inventario anual de las emisiones de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas, así como del consumo de energía y horas de funcionamiento de la instalación.

3.2. LA LEY CATALANA SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO: LA PRIMERA LEY AUTONÓMICA EN ESTE ÁMBITO

A nivel autonómico, destaca la aprobación en Cataluña de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático la cual persigue como objetivos 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 instrumento para actuar contra el cambio climático. Pretende reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, favorecer la transición hacia una economía neutra en emisiones de gases de efecto invernadero, competitiva, innovadora y eficiente en el uso de recursos.

Esta Ley pretende regular 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 instrumento para actuar contra el cambio climático.

Pretende finalidades reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, favorecer la transición hacia una economía neutra en emisiones de gases de efecto invernadero, competitiva, innovadora y eficiente en el uso de recursos.

Se plantea establecer un marco estratégico de referencia de actuación tanto en lo relativo a la adaptación como a la mitigación. La Ley da un paso más ya que señala las medidas que se pueden plantear desde diferentes políticas sectoriales, como agricultura y ganadería, pesca y acuicultura, agua, biodiversidad, montes y espacios forestales, energía, industria y servicios, infraestructuras, residuos, salud, transportes, turismo, urbanismo, vivienda, etc. Asimismo, se refiere al papel que las Administraciones pueden llevar a cabo en la política de lucha contra el cambio climático. Una medida destacada de la Ley es la implantación de un impuesto que grave las emisiones de los vehículos de tracción mecánica.

A este respecto, hay que señalar que el Tribunal Constitucional ha suspendido cautelarmente esta Ley debido al recurso planteado por el Gobierno Central.

3.3. JURISPRUDENCIA DESTACADA SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO: A LA COLA DE LA UNIÓN EUROPEA

A) Jurisprudencia del TC

Se encuentra la Sentencia 91/2017, de 6 de julio de 2017, en la que se plantea el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Canarias contra varios preceptos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

El artículo 80, que versa sobre planificación energética vinculante, se impugna por extralimitación en la regulación de lo básico (art. 149.1.13 y 25 CE) y consiguiente vulneración de la competencia exclusiva autonómica en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía.

El Gobierno de Canarias no cuestiona la habilitación del Estado para llevar a cabo una actividad planificadora en el sector eléctrico, sino que el precepto no aluda a la singularidad de los sistemas energéticos insulares y extrapeninsulares. Es por ello que el Tribunal expone que la competencia estatal de planificación en materia eléctrica no vaciaba de contenido a las competencias planificadoras autonómicas. Esta norma sigue contemplando en su artículo 4 que la planificación eléctrica solo tendrá carácter vinculante en lo que respecta a la red de transporte y que se realizará con la participación de las Comunidades Autónomas.

Si se da el caso de que las normas estatales no incluyeran el grado de participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones estatales que

ésta considera deseable, no convierte a los preceptos en inconstitucionales por dicha razón, pues es claro que, en tanto que se trata de competencias ajenas cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada, lo relevante para llegar a tal conclusión será su adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias. Por lo que la Sala no aprecia vulneración competencial autonómica ni en materia de planificación energética ni en lo referente a la titularidad y administración del fondo para la compra de derechos de carbono. El carácter básico de la planificación energética estatal asegura el buen funcionamiento del sistema eléctrico nacional y, por otro lado, la Comunidad Autónoma de Canarias podrá participar y tener en cuenta las singularidades de los sistemas energéticos insulares y extrapeninsulares.

B) Jurisprudencia del TS

Destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2017, en la que se resuelve el recurso contencioso-administrativo 35/2014 interpuesto por Mercantil contra el Acuerdo de Ministros del día 15 de noviembre de 2013, por el que se procede a la asignación, para el período 2013-2020, de los derechos de emisión de los gases de efecto invernadero que corresponden a dicha Mercantil que, por otro lado, no es generador eléctrico, lo cual tendría una consideración diferente en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003.

Esta compleja sentencia refleja la densidad del modelo diseñado en el nivel de la Unión Europea a través de la Directiva 2003/87/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003. Desde esta perspectiva, sigue siendo llamativo el peso de las asignaciones gratuitas de derechos de emisión, y por ello es complejo discernir si el operador se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, no sólo por el sector en el que se ubica y si es o no generador de electricidad, sino, también, por los límites temporales o períodos que se suceden en la aplicación de la Directiva. La diferente interpretación que se haga va a tener reflejo inmediato no sólo en el modo de asignación de los derechos, si de forma gratuita o a través de subasta, sino también, y muy especialmente, en el número total de derechos de emisión que se asignan para cada año del período completo.

Lo que no puede perderse de vista es que con uno u otro modelo el fin que debe pretenderse es la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

4. BIBLIOGRAFÍA

GARCÉS SANAGUSTÍN, A., “El cambio climático como hecho que determina las medidas de fomento de las energías renovables”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 312, 2017, pp. 123-168.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “COP 21: Nuevas perspectivas para los montes por su función mitigadora ante el cambio climático”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 311, 2017, pp. 411-430.

SARASIBAR IRIARTE, M., “Energías renovables y cambio climático: un binomio condenado a entenderse”, en el vol. col. GALÁN VIOQUE, R. y GONZÁLEZ RIOS, I. (Dirs.), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el Horizonte 2020*, ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 515-525.

SOBRIDO PRIETO, M. (Coord.), *Espacios polares y cambio climático: desafíos jurídico-internacionales*, Tirant lo Blanch, 2017.