

Cambio climático: más normas sobre cambio climático pero también siguen los conflictos

MIREN SARASÍBAR IRIARTE

SUMARIO: 1.DOS NUEVOS REGLAMENTOS COMUNITARIOS PARA EL PERÍODO 2021-2030: LOS REGLAMENTO 2018/841 Y 2018/842. 2. ESPAÑA Y SUS AVANCES NORMATIVOS. 2.1. El Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos. 2.2. La Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. 3. CUATRO CONFLICTOS COMUNITARIOS A DESTACAR EN 2018. 4. CONFLICTOS INTERNOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL TRIBUNAL SUPREMO. 4.1. El Tribunal Constitucional, a vueltas con las competencias. 4.2. El Tribunal Supremo también tiene algo que decir sobre cambio climático.

RESUMEN: El estudio trata de las principales novedades legislativas en el ámbito comunitario y español así como de los pronunciamientos judiciales más importantes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo.

ABSTRACT: The study deals with the main legislative developments in the community and Spanish as well as the most important judicial pronouncements of the Court of Justice of the European Union, the Constitutional Court and the Supreme Court.

PALABRAS CLAVE: Cambio climático. Emisiones. Energía. Atmósfera.

KEYWORDS: Climate change. Emissions. Energy. Atmosphere.

1. DOS NUEVOS REGLAMENTOS COMUNITARIOS PARA EL PERÍODO 2021-2030: LOS REGLAMENTO 2018/841 Y 2018/842

La Unión Europea ha llevado a cabo diferente tipo de acciones para cumplir con los compromisos adquiridos con la firma del Acuerdo de París de 2016. Una de carácter más general, como es el Reglamento 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero para los Estados miembro entre 2021 y 2030, en contribución a la acción por el clima y por el que se modifica el Reglamento 525/2013. Y otra acción que es el Reglamento 2018/841, 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, y por el que se modifican el Reglamento 525/2013 y la Decisión 529/2013/UE.

Ambas disposiciones establecen compromisos y obligaciones para los Estados dirigidos al cumplimiento de los más recientes objetivos de reducción de gases efecto invernadero asumidos en París.

En concreto, el primer Reglamento establece las normas actualizadas relativas a la determinación de las asignaciones anuales de emisiones y a la evaluación de los avances de los Estados miembro hacia el cumplimiento de sus contribuciones mínimas, así como plantea medidas para alcanzar una reducción general de emisiones del 30% por debajo de los niveles de 2005 en los sectores de la energía, procesos industriales y uso de productos, agricultura y residuos.

Queda expresamente excluido de su ámbito de aplicación la materia regulada por el segundo Reglamento, el 2018/841, que establece los compromisos para el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura para los períodos comprendidos entre 2021 y 2025 y entre 2026 y 2030, sobre los que cada Estado miembro garantizará que las emisiones no excedan las absorciones, las cuales han sido calculadas como la suma del total de las emisiones y del total de las absorciones de su territorio en todas las categorías contables de tierras incluidas, previstas en el artículo 2. Se prevé, en concreto, en el artículo 7 del Reglamento 842, un mecanismo de flexibilidad por un uso adicional de un máximo de 280 millones de absorciones netas del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura.

Con estas dos nuevas disposiciones, se renuevan y actualizan los niveles de emisiones de gases efecto invernadero y los compromisos de reducción de toda la Unión Europea, en sustitución ya de los adoptados a través del Protocolo de Kioto, cuya validez expirará en 2020.

2. ESPAÑA Y SUS AVANCES NORMATIVOS

2.1. EL REAL DECRETO 818/2018, DE 6 DE JULIO, SOBRE MEDIDAS PARA LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES NACIONALES DE DETERMINADOS CONTAMINANTES ATMOSFÉRICOS

Mediante este Real Decreto se incorpora al derecho español la anterior Directiva 2016/2284, por lo que España deberá cumplir los compromisos de reducción de emisiones establecidos en aquella para los horizontes temporales del período desde 2020 a 2029 y a partir de 2030. El fundamento de esta norma es que la atmósfera es un bien común indispensable para la vida y la calidad del aire y la protección de la atmósfera han sido una prioridad de la normativa ambiental.

Se ha ido dictando normativa sobre protección atmosférica pero a pesar de ello, la Comunicación de la Comisión Europea de 18 de diciembre de 2013 «Aire Puro para Europa», señalaba que siguen existiendo importantes efectos negativos y riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Y debido a eso, la Directiva 2016/2284, de 14 de diciembre, estableció los compromisos de reducción de determinadas emisiones atmosféricas antropogénicas.

Con este Real Decreto, se regula la elaboración, adopción y aplicación de un Programa nacional de control de la contaminación atmosférica (capítulo III), así como un sistema para el seguimiento de las emisiones (capítulo IV) y de sus efectos en los ecosistema con la oportuna presentación de informes al respecto y remitirlos a la Comisión Europea. Además, se revisa y actualiza la regulación del Sistema Español de Inventario y Proyecciones de Emisiones a la Atmósfera (SEI). También se establece, en el artículo 12, una obligación general de información al público sobre el Programa nacional de control de la contaminación atmosférica y los resultados de su seguimiento y sobre la información que elabora el Sistema Español de Inventario y Proyecciones de emisiones a la Atmósfera a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica.

2.2. LA LEY 8/2018, DE 8 DE OCTUBRE, DE MEDIDAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO Y PARA LA TRANSICIÓN HACIA UN NUEVO MODELO ENERGÉTICO EN ANDALUCÍA

Andalucía ha sido una de las Comunidades Autónomas que ha dado un paso adelante y se ha implicado en la lucha contra el cambio climático hasta tal punto que ha aprobado su propia Ley autonómica en esta materia. Su principal objetivo es el establecer los objetivos y medidas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar la capacidad de los sumideros de CO₂. Asimismo, se pretende impulsar una transición energética donde el consumo de combustibles fósiles tienda a ser nulo y se potencien las energías renovables. Como es sabido, en el ámbito estatal también se está avanzando en esta misma línea con la Ley de cambio climático y transición energética.

La presente ley se estructura en un título preliminar y siete títulos. En el título I se regulan los aspectos competenciales y organizativos. Se crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático como órgano colegiado de coordinación y colaboración entre las Consejerías de la Junta de Andalucía para la preparación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, y, asimismo, se crea la Oficina Andaluza de Cambio Climático como unidad administrativa de apoyo y fomento de las políticas de mitigación, adaptación y comunicación en cambio climático.

El título II contiene tres capítulos y está dedicado a la planificación en materia de cambio climático. El capítulo I regula el Plan Andaluz de Acción por el Clima, que constituye el instrumento general de planificación para las actuaciones de lucha contra el cambio climático. Este capítulo incluye los tres programas que componen el citado Plan (Programa de Mitigación de Emisiones para la Transición Energética, Programa de Adaptación y Programa de Comunicación y Participación). El capítulo II está dedicado a los planes municipales contra el cambio climático, que constituyen instrumentos de planificación complementarios al Plan Andaluz de Acción por el Clima. Finalmente, el capítulo III de este título establece los instrumentos de referencia para la planificación, como los Escenarios Climáticos de Andalucía y el Inventario Andaluz de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero.

El título III tiene por objeto la adaptación al cambio climático y se divide en dos capítulos. En el capítulo I se recoge la integración de la adaptación al cambio climático en los instrumentos de planificación y el capítulo II establece el régimen jurídico la huella hídrica con especial atención a su Registro.

El título IV se dedica a la mejora del conocimiento y la participación pública. El capítulo I, sobre la mejora del conocimiento, incluye la creación de la Red de Observatorios de Cambio Climático de Andalucía, cuyo objeto es incorporar el conocimiento científico generado en los centros de investigación de Andalucía a la toma de decisiones y a la planificación socioeconómica. En el capítulo II se incluyen disposiciones relativas a la sensibilización y la participación pública, el acceso a la información en materia de cambio climático, la remisión de información al Parlamento de Andalucía y la creación del Consejo Andaluz del Clima.

En el título V, dividido en dos capítulos, se regula la incidencia del cambio climático en la contratación pública y en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El título VI consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos se establece que los objetivos de reducción para la Comunidad Autónoma en emisiones difusas serán iguales o superiores a los que resulten de la regla europea de reparto del esfuerzo, proporcional al PIB per cápita. Esto supone para Andalucía un 18% de reducción para el año 2030 con respecto al año 2005, mientras que para el Estado en su conjunto la reducción aplicable es del 26% con la misma referencia, según los cálculos de la normativa europea en vigor. El capítulo primero también contiene las medidas de mitigación de aplicación al conjunto de políticas públicas con especial incidencia en la lucha contra el cambio climático, distinguiendo entre medidas generales de aplicación transversal y medidas específicas por áreas estratégicas. Son destacables las determinaciones sobre transporte y movilidad, dirigidas a reducir la emisión de gases de efecto invernadero, que paralelamente, disminuyen la repercusión en la salud pública de la contaminación generada por el tráfico rodado.

Igualmente, en este primer capítulo se incluyen determinaciones sobre los proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones. Reconociendo la importancia de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía para la mitigación y la adaptación al cambio climático, y que en ella se concentra una parte muy importante de los sumideros de carbono andaluces, como los humedales y los bosques. En este capítulo se regula también la figura del Municipio de Baja Emisión de Carbono.

En el capítulo II, se incluye el Sistema Andaluz de Emisiones Registradas, de carácter obligatorio, con dos modalidades, la de seguimiento y notificación, y la modalidad de reducción de emisiones. En el capítulo III, se crea el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones como un instrumento voluntario específico dirigido a actividades radicadas en Andalucía que quieran asumir compromisos similares a los del Sistema

Andaluz de Emisiones Registradas para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero, habilitándose una opción de compensación, basada en la entrega de unidades de absorción debidamente certificadas. En el capítulo IV se regula el régimen jurídico de la huella de carbono de productos y servicios. Termina la Ley con el título VII que está dedicado al régimen sancionador.

3. CUATRO CONFLICTOS COMUNITARIOS A DESTACAR EN 2018

En primer lugar, destaca la Sentencia del Tribunal General (Sala Novena ampliada), de 13 de diciembre de 2018, asuntos acumulados T-339/16, T-352/16 y T-391/16, por la que se resuelve el recurso de anulación contra el Reglamento 2016/646, en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6).

El conflicto se centra en que los Ayuntamientos de París, Bruselas y Madrid interpusieron respectivamente sus recursos solicitando la anulación del Reglamento 2016/646, en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6).

Estos consideran que la Comisión no podía adoptar esos valores de emisiones de NOx al ser menos exigentes que los límites fijados para la norma aplicable, Euro 6. En este sentido, el Tribunal General estima parcialmente el recurso planteado por esos Ayuntamientos anulando el punto 2 del anexo II del Reglamento (UE) 2016/646 en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6).

En segundo lugar, hay que tener en consideración la Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 2018 (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 en la Comunidad.

La decisión del TJUE trae causa de la cuestión planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín en el litigio entre la empresa *Evonik Degussa* y la República Federal de Alemania ante la denegación de la solicitud de asignación de derechos de emisión por la autoridad competente en cuanto a la actividad que desarrolla separando el hidrógeno de un flujo gaseoso que contiene dicho elemento.

El Tribunal alemán consideró procedente un pronunciamiento del Tribunal que aclarase si debía entenderse incluido en el anexo I, punto 2, de la Decisión 2011/278, que desarrolla la Directiva 2003/87, estableciendo referencias de productos, un proceso que realmente no genera hidrógeno, sino que aísla el que contiene una mezcla gaseosa.

El Tribunal de Justicia, después de analizar la normativa afectada y las sustancias en cuestión, rechaza la inclusión del citado proceso en el mismo y, con ello, que se puedan asignar derechos de emisión a la empresa demandante. Según la Sentencia, el Sistema se proyecta sobre procesos relacionados con la “producción de hidrógeno” y técnicamente relacionados con dicha actividad de producción, pero el proceso cuestionado incumple dichos requisitos.

Esta decisión del Tribunal de Justicia avalando la denegación de derechos de emisión en este supuesto tiene su razón de ser ya que se trata de un proceso que no genera hidrógeno ni está relacionado técnicamente con dicha producción y, además, la regulación del Sistema europeo de comercio de emisiones trata de evitar la doble contabilización de emisiones y de asignaciones de derechos.

Destaca, en tercer lugar, la Sentencia de 28 de febrero de 2018 (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 en la Comunidad (art. 2.1, en conexión con el Anexo I), sobre la inaplicación a instalaciones que no generan emisiones directas de CO₂.

El pronunciamiento del TJUE trae causa de la cuestión planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín (Alemania) en el litigio originado entre la empresa “Trinseo” dedicada a la fabricación de policarbonato y las autoridades alemanas competentes, ante la negativa a asignarle derechos de emisión gratuitos para el período 2013-2020.

Dicha instalación se proveía del calor necesario para fabricar los polímeros de otra instalación próxima, sujeta al régimen de derechos de emisión, y no generaba aquél por sí misma, pero su titular había solicitado la asignación de derechos al figurar la actividad en el Anexo I de la Directiva 2003/87.

Las partes discutían si la instalación cumplía los parámetros de sujeción establecidos en el anexo I, pero el Tribunal de Justicia establece que no se aplica a instalaciones que no las generan directamente, como ocurría en el caso planteado.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que el criterio determinante en la aplicación del régimen comunitario de derechos de emisión es la generación de emisiones directas de CO₂.

Y, por último, cabe destacar en este apartado, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 22 de febrero de 2018, que declara el incumplimiento de Polonia de la Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, por superar los niveles de concentración de partículas PM¹⁰ en el aire en varias zonas, no adoptar medidas eficaces para solucionarlo lo antes posible y transposición parcialmente incorrecta.

La Sentencia resuelve el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión contra Polonia, cuya demanda imputaba al citado Estado no haber cumplido los arts. 13. 1; 22.3; y, 23.1 de la vigente Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.

En resumen, se constata finalmente que se rebasan los límites de emisiones y que se incumple la Directiva por la superación diaria en cuatro zonas de los niveles legales. Es por ello que se condena a Polonia por haber rebasado sistemáticamente los niveles de emisión fijados para este contaminante atmosférico en varias zonas del país y no haber adoptado medidas eficaces para solventar el problema lo antes posible, especialmente en este caso, que se trata de un contaminante atmosférico muy perjudicial para la salud, que incide gravemente en el sistema cardiovascular y las vías respiratorias.

4. CONFLICTOS INTERNOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL TRIBUNAL SUPREMO

4.1. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, A VUELTAS CON LAS COMPETENCIAS

En primer lugar, destaca la Sentencia 64/2018, de 7 de junio de 2018. El Tribunal Constitucional resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con los artículos 6, 7.1, 2, 4, 5 y 6; 9.1; 11.2 y el anexo II del Real Decreto 1007/2015, de 6 de noviembre, por el que se regula la adquisición por el fondo de carbono para una economía sostenible.

La Generalitat considera que dichos preceptos vulneran sus competencias en materia de medio ambiente al asignar a órganos

administrativos estatales funciones ejecutivas relativas al procedimiento de evaluación, reconocimiento, adquisición y control de créditos de carbono, en lugar de ser la Comunidad Autónoma la encargada de la gestión de la adquisición de los créditos de carbono derivados de actuaciones desarrolladas por instalaciones empresariales ubicadas en su territorio.

En cuanto al aspecto competencial, se concluye que el RD 1007/2015 pretende “impulsar en dichas empresas actividades e inversiones, con una orientación hacia la eficiencia en el uso de la energía, las energías renovables, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de proceso y la sustitución de gases fluorados por otros de menor potencial de calentamiento global”. Es por ello, que el Tribunal llega a la conclusión de que el RD 1007/2015 guarda una conexión más estrecha con la materia medioambiental, donde precisamente se sitúa la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que el título competencial que prevalece es el del artículo 149.1.23 CE.

Respecto al fondo del asunto, la Generalitat vuelve a reclamar su competencia sobre las funciones ejecutivas relativas al procedimiento de evaluación, reconocimiento, adquisición y control de créditos de carbono. En concreto, considera que la atribución de determinadas competencias a la Oficina Española del Cambio Climático (OECC) y a la Comisión ejecutiva del Fondo de Carbono para una economía sostenible, vulnera la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

El Tribunal se centra en examinar en qué medida es necesario que las funciones ejecutivas en cuestión se lleven a cabo por órganos del Estado, es decir, si se requiere ese grado de homogeneidad que solo el Estado puede garantizar.

La conclusión a la que llega es que la evaluación y el reconocimiento de créditos es una materia reglada en sus elementos esenciales. Por otra parte, la atribución de competencias a la OECC y a la Comisión ejecutiva del fondo de carbono, no prevé ningún mecanismo de coordinación o colaboración entre el Estado y las CCAA en el ejercicio de dichas funciones ejecutivas.

En definitiva, las restricciones que plantea el RD 1007/2015 en orden a la delimitación de las empresas, las emisiones y las actuaciones que pueden generar créditos de carbono, unido a un procedimiento altamente reglado que limita los amplios márgenes de discrecionalidad que caracterizan al proceso de adquisición de créditos de carbono, hacen concluir al Tribunal a descartar la concurrencia de requisitos excepcionales

que pudieran justificar la reserva por parte del Estado de las citadas competencias de ejecución.

Asimismo, hay que destacar que el 6 de noviembre de 2015 se aprobó por acuerdo de Consejo de Ministros el Plan de Impulso al Medio Ambiente para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el sector empresarial, PIMA Empresa. A su vez, se aprobó el Real Decreto que ha sido objeto del conflicto de competencias planteado por la Generalitat de Cataluña. El plan se dirige a aquellas empresas inscritas en la sección a) de huella de carbono y de compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono regulado por el Real Decreto 163/2014.

Las actuaciones que pueden seleccionarse son aquellas que consigan reducciones de emisiones de alcance 1, es decir, emisiones directas de gases de efecto invernadero.

Nuevamente se vuelve a plantear un conflicto de competencias, esencialmente de carácter procedimental, en el sentido de si puede asumir las funciones ejecutivas que establece el RD 1007/2015 en relación con la tramitación de solicitudes, valoración y adquisición de créditos de carbono. Se recuerda de nuevo que la legislación del Estado debe regular lo básico, aunque eso no significa que queden excluidas sin más las funciones ejecutivas por parte del Estado, que como se sabe es una solución excepcional. Y en este supuesto, no se ha acreditado, por lo que no es el Estado a través de sus órganos, el único ente que podía garantizar las actuaciones relacionadas con el procedimiento de tramitación de los créditos de carbono en el marco del plan “PIMA empresa”.

A partir de la estimación parcial de este conflicto, le corresponderá al legislador establecer la fórmula más idónea que garantice la colaboración entre el Estado y las CCAA, con la finalidad de asegurar un ejercicio equilibrado de sus respectivas competencias.

La segunda Sentencia a destacar es la 62/2018 que resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con los artículos 2.1; 5.1, 3, 4, 5 y 6; 6; 7.2 y 3; 8.1 y 10 del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el fondo de carbono para una economía sostenible, en desarrollo del «Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA Sol» para la rehabilitación energética de sus instalaciones. Esta norma estimula la rehabilitación de los hoteles en

beneficio del sector turístico, así como pretende avanzar en la reducción de las emisiones de CO₂.

De nuevo, al igual que en la sentencia anteriormente comentada, la Generalitat entiende que dichos preceptos vulneran sus competencias en materia de medio ambiente porque se asignan a órganos administrativos estatales funciones ejecutivas relativas al procedimiento de evaluación, reconocimiento, adquisición y control de créditos de carbono derivados de actuaciones desarrolladas por instalaciones hoteleras ubicadas en su territorio. En definitiva, entiende que la gestión de la adquisición de tales créditos sería competencia autonómica.

Por otra parte, el Abogado del Estado defiende que las competencias controvertidas corresponden al Estado de forma exclusiva por la concurrencia de los títulos competenciales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, legislación básica de medio ambiente y bases del régimen energético. Fundamenta para ello su argumentación en que el Real Decreto no regula una actividad de carácter subvencional que haya que territorializar sino un mercado de derechos de emisión de gases efecto invernadero establecido como instrumento de protección del medio ambiente, cuyo funcionamiento eficiente exige unidad, coherencia y uniformidad. Y estas características parece que pueden ser conseguidas mejor por el Estado que por la Comunidad Autónoma.

El Tribunal llega a la conclusión de que el RD 635/2013 guarda una conexión más estrecha con la materia medioambiental, donde precisamente se enmarca la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por tanto, el título competencial prevalente es el del artículo 149.1.23 CE, tal como ocurría en la sentencia anterior.

En realidad, la cuestión controvertida es si el Estado puede asumir, en el marco de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.23 CE, las funciones ejecutivas que establece el Real Decreto 635/2013 en relación con la tramitación de las solicitudes, valoración y adquisición de créditos de carbono. O si, por el contrario, vulneran el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias al no concurrir ninguna de las circunstancias que puedan justificar la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de dichas facultades.

El Abogado del Estado considera que no es posible disgregar el mercado europeo de GEI mediante la intervención de 17 CCAA que establezcan sus propias condiciones de evaluación y adquisición de créditos. Es por ello, que el Tribunal se centra en examinar si es necesario

que las funciones ejecutivas cuestionadas se lleven a cabo por el Estado, al requerir ese grado de homogeneidad y cohesión que solo el Estado puede garantizar.

El Tribunal considera que en este supuesto no concurren los requisitos que, con carácter excepcional, pueden justificar que el Estado se reserve tales competencias de ejecución. Una vez aplicada esta conclusión a cada uno de los preceptos impugnados, se estima parcialmente el conflicto positivo de competencias. Se deduce, por lo tanto, que el Estado se ha atribuido competencias ejecutivas en materia de medio ambiente atinentes a cuestiones procedimentales que sobrepasan los supuestos en que pudieran estar justificadas, por lo que se concluye que se han invadido las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Al mismo tiempo, se deja constancia que en este supuesto no se han previsto los mecanismos de cooperación y coordinación que serían necesarios para que existiera una adecuada política en este ámbito.

Y por último, destaco en este apartado, la Sentencia 15/2018 del Tribunal Constitucional, que resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con los artículos 7.4, 8.2, 14 y 15, y la disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible. La Generalitat considera que los citados preceptos vulneran sus competencias en materia de medio ambiente basándose, con carácter general, en que el funcionamiento del fondo responde a criterios totalmente centralizados, tanto en cuanto a la toma de decisiones como a su gestión.

Una vez más, la primera cuestión que aborda el Tribunal es la del encuadramiento de las disposiciones discutidas en el sistema material de distribución de competencias. Por otra parte, dado que las disposiciones cuestionadas se vinculan al cumplimiento de compromisos internacionales y comunitarios, el Tribunal tiene en cuenta la jurisprudencia según la cual “el Estado no puede ampararse por principio en su competencia 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”.

De hecho, el Real Decreto 1494/2011 se adopta para desarrollar y concretar lo dispuesto en el citado artículo 91. A juicio del Tribunal, el fondo atiende simultáneamente al doble objetivo de generar actividad económica baja en carbono y, por otra parte, contribuye al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones. Y es esto lo que plantea el

problema de la delimitación competencial ya que la Generalitat considera que esta norma se enmarca dentro del ámbito material relativo a la protección del medio ambiente y sin embargo, el Abogado del Estado lo incluye dentro del título competencial del art. 149.1.13 CE correspondiente a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

El Tribunal por un lado deja claro que existe una relación entre la política económica y la política ambiental pero en el caso concreto de la adquisición de créditos de carbono derivadas de proyectos desarrollados en España, entiende que nos encontramos ante una realidad compleja en la que intervienen diferentes sectores económicos. Finalmente, el Tribunal entiende que se trata más bien de una materia ambiental, por lo que el precepto a aplicar es el art. 149.1.23 CE.

En la sentencia se explica que a través del artículo 91 de la Ley de Economía Sostenible, se creó un Fondo para la compra de créditos de carbono con el objeto de generar actividad económica baja en carbono y contribuir al cumplimiento de los objetivos sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España.

A través del Real Decreto en cuestión, se desarrolla lo dispuesto en el citado artículo 91, para lograr una efectiva puesta en funcionamiento del Fondo. Y se plantea el problema de si se debe reservar al Estado las competencias ejecutivas atinentes a la adquisición de créditos de carbono y a la gestión del fondo. El Tribunal decidió desestimar las impugnaciones planteadas amparándose en la necesidad de una dirección y organización unitaria del mismo, que impide la asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma en dicha gestión.

Sin embargo, una cosa no quita la otra, ya que la configuración de los mecanismos de colaboración establecidos con las Comunidades Autónomas ha sido declarado inconstitucional ya que no se ha establecido una fórmula de colaboración idónea para conseguir armonizar el ejercicio de las distintas competencias estatales y autonómicas en materia de cambio climático.

Otro aspecto en el que pueden intervenir las Comunidades Autónomas es en el reconocimiento de las entidades que verifiquen las reducciones de emisiones contaminantes los verificadores ya que tampoco se considera que es algo básico y por lo tanto de competencia del Estado.

4.2. EL TRIBUNAL SUPREMO TAMBIÉN TIENE ALGO QUE DECIR SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

En lo que respecta al Tribunal Supremo, merece ser destacada del año 2018, la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2018 según la cual en 2007, IBERDROLA, S.A. recurrió el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007, a través del cual se aprobaba la asignación individual de gases de efecto invernadero a las instalaciones incluidas en el Plan Nacional de Asignación 2008-2012. Este recurso también se extendía al Real Decreto 1030/2007, de 20 de julio y al Real Decreto 1402/2007, de 29 de octubre. Ambos instrumentos normativos tenían por objeto la modificación del Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprobaba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero 2008-2012.

Este recurso contencioso administrativo fue estimado por el Tribunal Supremo en su sentencia de 7 de diciembre de 2010, declarando nulo el Acuerdo del Consejo de Ministro en el que se efectuaba la asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y determinados preceptos de los Reales Decretos impugnados, en concreto en lo concerniente a la reducción de la cuantía de las toneladas al sector eléctrico.

En este contexto jurídico, BIZKAIA ENERGÍA, S. L. U., titular de una Central termoeléctrica de ciclo combinado de gas natural ubicada en Amorebieta, solicitó ya en 2016 ante el Consejo de Ministros la revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007, que aprobaba la asignación individual de gases de efecto invernadero a las instalaciones incluidas en el Plan Nacional de Asignación 2008-2012. Al no tener respuesta esta solicitud de revisión de oficio se interpuso recurso contencioso-administrativo.

Dicha revisión planteaba si las Centrales termoeléctricas de ciclo combinado de gas natural fueron discriminadas, respecto de las centrales de carbón, en la asignación de derechos de emisión de gases efecto invernadero llevado a cabo por el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en su sesión de 2 de noviembre de 2007, ya que la recurrente, en dicho Acuerdo, tenía una asignación de derechos de emisión discriminatoria respecto de las centrales de carbón, y eso supondría la nulidad de pleno derecho de la misma por vulnerar el principio constitucional de igualdad y no discriminación regulado en el artículo 14 de la Constitución. Y en ese caso, al no ser posible el restablecimiento de la situación afectada por nulidad, solicita que se proceda a su restitución mediante una indemnización (11.803.873 euros).

La Sala primeramente lleva a cabo un estudio sobre el hilo procedimental llevado y constata que la entidad recurrente en su día no recurrió los Reales Decretos posteriormente parcialmente anulados, ni tampoco el Acuerdo del Consejo de Ministros del 2 de noviembre de 2007, sino que procedió a solicitar la revisión de oficio una vez que el pleito interpuesto por otra mercantil (IBERDROLA) fue resuelto y ejecutado.

Esa manera de obrar es determinante para la Sala para desestimar el recurso ya que entiende que la sentencia del Tribunal Supremo de 2010 se refería a la asignación de emisión de gases de efecto invernadero a la empresa IBERDROLA, pero sus efectos no podrían entenderse aplicables a la ahora recurrente BIZKAIA ENERGÍA, S. L. U., ya que las restantes asignaciones efectuadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros devinieron en firmes y consentidas.

Que el sistema de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero es muy complejo no es nada nuevo ya que es muy técnico y varía mucho según el sector involucrado. De hecho, la existencia de diversos pronunciamientos judiciales son una muestra de ello, tal como demuestra la Sentencia comentada.