

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 265/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinfiriano Rodriguez
Herrero

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1038/2023

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 18 de julio de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo núm. 265/2020, interpuesto por la procuradora Dña. Marta Sanz Amaro, en nombre y representación de **GREENPEACE ESPAÑA, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA y OXFAM INTERMÓN**, y actuando bajo la dirección letrada de D. Jaime Lorente Hernández y Dña. Lorena Ruiz-Huerta García de Viedma, frente a la inactividad climática del Gobierno de la Nación en la obligación de aprobar un Plan Nacional de Energía y Clima así como una estrategia a largo plazo, que establezcan unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de

París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC).

Ha intervenido como parte demandada la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 14 de septiembre de 2020, GREENPEACE ESPAÑA, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA y OXFAM INTERMÓN interpusieron ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo recurso contencioso administrativo frente a la inactividad climática del Gobierno de la Nación en la obligación de aprobar un Plan Nacional de Energía y Clima así como una estrategia a largo plazo, que establezcan unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC).

SEGUNDO.- Previos los oportunos trámites, la parte recurrente formalizó demanda mediante escrito presentado el 15 de diciembre de 2020, en el que se solicita a la Sala que dicte, previos los trámites procesales oportunos, sentencia estimatoria por la que:

«1º.- DECLARE que el Gobierno del Estado Español debe aprobar y promulgar Plan Nacional Integrado de Energía y Clima que establezca unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático

(IPCC) para no superar 1,5 °c de incremento de temperatura global, en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, garantizando a este respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras,

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

3º.- CONDENE en costas a las demandadas, al menos si se opusieren a los pedimentos de esta demanda.»

TERCERO.- El Abogado del Estado contesta a la demanda mediante escrito en el que solicita que se dicte sentencia por la que:

«se desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales.»

CUARTO.- Antes de presentarse la demanda, mediante escrito de 26 de noviembre de 2020, la Abogacía del Estado solicitó a la Sala que se acordara la terminación del recurso contencioso administrativo por pérdida sobrevenida y parcial del objeto de impugnación, en lo que atañe a la Estrategia a Largo Plazo 2050, que había sido aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 2020. A esta petición se conformó la parte recurrente mediante escrito de fecha 15 de diciembre de 2020.

QUINTO.- De igual forma, mediante escrito de 31 de marzo de 2021 la Abogacía del Estado solicitó a la Sala que se acordara la terminación del recurso contencioso administrativo por pérdida sobrevenida de objeto a la vista de la publicación en el BOE de 31 de marzo de 2021, del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, por el que se adopta la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030. Esta petición, a la que se opuso la parte recurrente, fue rechazada por la Sala mediante auto de 14 de junio de 2021 (confirmado en reposición por auto de 14 de septiembre de 2021) con la siguiente fundamentación:

«[...] porque, como ponen de manifiesto las entidades recurrentes, en relación con las pretensiones deducidas en su escrito de demanda, entendemos que subsiste la pretensión de

que se condene al Gobierno del Estado Español a que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1. a) del Acuerdo de París de Cambio Climático, cumpla el objetivo de reducción de las gases de efecto invernadero en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, en cuanto el porcentaje de mitigación establecido del 23 % a su juicio no resulta satisfactorio para lograr la neutralidad climática a fin de garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado a las generaciones presentes y futuras.»

SSEXTO.- Recibido el recurso a prueba y practicada la que fue admitida por la Sala, se presentaron por las partes escritos de conclusiones y quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno les correspondía.

SSEXTIMO.- Por providencia de 14 de abril de 2023, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 27 de junio de 2023, fecha en la que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso administrativo se interpone por GREENPEACE ESPAÑA, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA y OXFAM INTERMÓN, al amparo del artículo 29.1 LJCA, frente a lo que estima constituye inactividad climática del Gobierno de la Nación en la obligación de aprobar un Plan Nacional de Energía y Clima, así como una estrategia a largo plazo, que establezcan unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5 °C de incremento de temperatura global, en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990 y el cero neto de las emisiones en 2040, garantizando a este

respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras.

Al recurso contencioso administrativo antecedió, conforme a lo previsto en el art. 29.1 LJCA, reclamación presentada por los recurrentes, el 24 de enero de 2020, en el Registro Electrónico del Ministerio de la Presidencia, así como en el del Ministerio para la Transición Energética, frente a la «inactividad climática de la Administración General del Estado», a la que conminaban a:

«[...]la adopción de las medidas pertinentes para cumplir las obligaciones históricas y ambientales del Estado Español y así:

- Se aprueben tanto el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de España para el periodo 2021-2030, como la Estrategia a Largo Plazo, con un elevado nivel de protección ambiental, una amplia participación pública y una adecuada evaluación ambiental estratégica.

- Se establezcan unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del IPCC para no superar 1,5 °C, en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990 y el cero neto de las emisiones en 2040.

- Se garanticen a este respecto los derechos humanos y al medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras, de acuerdo con los principios de solidaridad, sostenibilidad, comunes pero diferenciadas responsabilidades, precaución y buen gobierno consagrados en nuestro ordenamiento jurídico».

Como hemos reflejado en los antecedentes, la Estrategia a Largo Plazo 2050, ha sido aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 2020, y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, ha sido asimismo aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 (BOE de 31 de marzo de 2021), por lo que el objeto del recurso se ciñe ahora, en los términos del suplico de la demanda, a la necesidad de que el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima «establezca unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5 °C de incremento de temperatura global, en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, garantizando a

este respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras».

SEGUNDO.- Demanda, alegaciones de la parte actora.

Las alegaciones sustanciales que se formulan en la extensa demanda (187 folios), que reflejaremos de forma resumida y ceñidas ya a la pretensión que ha quedado subsistente de las inicialmente formuladas, son las siguientes:

A.- Tras dedicar buena parte de sus páginas a poner de relieve, de forma detallada, las consecuencias de todo orden (físicas, biológicas, en la salud pública, sociales, económicas, etc.) del cambio climático, particularmente en España, se refiere a los diversos instrumentos internacionales para combatirlo, ratificados por España y por la Unión Europea: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, las sucesivas Conferencias de las Partes celebradas en el marco de dicha Convención que dieron lugar a la aprobación del Protocolo de Kioto de 1997, y después, del Acuerdo de París de 2015. En este último, los Estados firmantes se comprometen (entre otras obligaciones) a «mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y a proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático». Además, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) alcancen su punto máximo lo antes posible -teniendo presente que los países en desarrollo tardarán más en lograrlo- y a partir de ese momento, reducir rápidamente las emisiones de GEI de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar la neutralidad climática mundial en la segunda mitad del presente siglo. El Acuerdo insta a las Partes a que comuniquen una nueva contribución (reducción de las emisiones), determinada a nivel nacional en 2020 como

tarde, y cada cinco años a partir de ese momento. Refleja después la evolución de las emisiones de GEI en España entre 1990 y 2020.

Se refiere, por último al Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que establece la base legislativa necesaria que asegure el logro de los objetivos generales y objetivos específicos de la Unión de la Energía para 2030 y a largo plazo, en consonancia con el Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático. Este Reglamento prevé que los Estados han de aprobar un PNIEC.

B.- Ya en la fundamentación jurídica, considera que el PNIEC es una disposición general e invoca la doctrina jurisprudencial sobre la omisión o inactividad reglamentaria a la que considera que resulta de aplicación el art. 29.1 LJCA. Y, ya aprobado el PNIEC en el curso del proceso, entiende que el debido cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos con la ratificación del Acuerdo de París, limita drásticamente la discrecionalidad de la administración a la hora de establecer sus objetivos de mitigación o de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero -contribución nacional determinada-, pues únicamente serán legales aquellos que permitan alcanzar el objetivo de «Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático» (art. 2.1 a del Acuerdo de París).

Cita los informes sobre la disparidad de emisiones de 2019 y 2020 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), así como el Informe especial sobre el calentamiento global de 1,5 °C del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) de 2018, así como otras publicaciones científicas y considera que, a la vista de los mismos, «en atención tanto a la especial vulnerabilidad de nuestro país ante el cambio

climático, la responsabilidad histórica por el crecimiento exponencial de sus emisiones desde que se ratificó la CMNUCC y el potencial económico como país, el objetivo de reducción de emisiones del Estado Español debe estar alineado con la mejor ciencia climática disponible para no superar 1,5 °C. Para ello, entienden las organizaciones recurrentes que España debe asumir como propio el objetivo de reducción del 7,6 % de las emisiones anuales (que como ya se ha explicado es el porcentaje anual de reducción a nivel mundial entre 2020 y 2030 que establece el Informe del PNUMA sobre la brecha de emisiones 2019 para tener una cierta probabilidad de éxito de no superar 1,5 °C).

Teniendo en cuenta el último dato disponible de las emisiones en España en 2019 (313.500 kT), en 2030 a España le correspondería un máximo de 131.410 miles de toneladas, lo que equivale a una reducción del 54,3 % de las emisiones en 2030 respecto a 1990. De ahí la pretensión ejercitada en el presente recurso por Greenpeace España, Ecologistas en Acción y Oxfam Intermón, de que se declare que el Gobierno del Estado Español debe aprobar y promulgar un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima que establezca unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París, y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5 °c de incremento de temperatura global, en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, garantizando a este respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras.»

Por ello, el objetivo de reducción del 23% de las emisiones en 2030, respecto a 1990, planeado por el Gobierno de España, es totalmente insuficiente y no alineado con el objetivo establecido en el Acuerdo de París.

Cita lo que denomina casos emblemáticos del Derecho comparado, con especial mención de una sentencia del Tribunal Supremo holandés de 20 de diciembre de 2015, caso Urgenda.

C.- Asimismo, se refiere a la relación del medio ambiente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales, así como a diversos pronunciamientos del TEDH que vinculan la protección del medio ambiente con derechos protegidos por el Convenio de Roma.

Considera que la previsión de reducción de GEI del PNIEC es totalmente insuficiente según las recomendaciones científicas y los compromisos internacionales adquiridos, vulnera la obligación positiva del Gobierno de adoptar políticas para salvaguardar el medio ambiente de los impactos del cambio climático, así como los derechos fundamentales afectados, los derechos a la intimidad personal, familiar y del domicilio, así como el derecho a la vida, de las generaciones presentes y futuras que habitan nuestro territorio, reconocidos en los artículos 10, 18 y 15 CE, así como en los artículos 2 y 8 del CEDH, que no contarán con un hábitat saludable en el que poder desarrollar su vida personal y familiar en condiciones dignas, teniendo en cuenta los impactos que el cambio climático tendrá en España. Los objetivos de reducción de emisiones previstos por el Gobierno no están en consonancia con las obligaciones adquiridas tras la firma del Acuerdo de París, ni con la mejor ciencia disponible, de hacer todas las contribuciones posibles para no superar el 1,5 °C de aumento global de la temperatura y, de esta forma, no está garantizando de forma adecuada los derechos fundamentales de las generaciones futuras con infracción del principio de equidad intergeneracional al que se refiere, entre otros, el Acuerdo de París.

Defiende también su legitimación para defender los derechos fundamentales vulnerados por la inactividad del Estado en materia de cambio climático.

D.- El margen de apreciación del Gobierno es limitado: se limita a determinar las medidas con las que cumplir su deber de protección del medio ambiente y de los derechos fundamentales de la ciudadanía, pero no hay

discreción posible en cuanto al nivel de ambición, tan solo cabe que haga su parte para mantenerse dentro del límite de 1,5°C, y ello exige el nivel de reducción de emisiones que se reclama en el suplico de la demanda, en ningún caso inferior al 55% en 2030 respecto a 1990.

Alega que si bien los jueces -en diversos pronunciamientos de tribunales extranjeros que menciona- han reconocido que los gobiernos tienen un amplio margen de apreciación al abordar las complejidades de la política climática, han tendido a concluir que el cambio climático es una cuestión normativa y científica que puede ser objeto de escrutinio judicial, sobre la base de las normas nacionales e internacionales sobre el cambio climático y de los derechos humanos, a diferencia de una cuestión meramente política en la que los gobiernos tienen plena discreción para actuar.

TERCERO.- Contestación a la demanda, alegaciones de la Abogacía del Estado.

Las alegaciones sustanciales del escrito de contestación a la demanda son, en síntesis, las siguientes:

A.- La Abogacía del Estado, por su parte, comienza su escrito de contestación a la demanda, realizando unas consideraciones previas en las que se refiere al contenido del Acuerdo de París adoptado el 12 de diciembre de 2015 y ratificado por España mediante instrumento de 23 de diciembre de 2016, recordando que el Acuerdo cambia la orientación global de lucha contra el cambio climático, pasando de un enfoque como el del Protocolo de Kioto, en el que los países firmantes asumían objetivos vinculantes de reducción de emisiones, a un enfoque en el que, tal y como establece el propio Acuerdo, no se imponen objetivos de reducción de emisiones nacionales sino que la obligación que adquieren las Partes es la de poner en marcha medidas domésticas para alcanzar los objetivos que se recogen en las contribuciones determinadas a nivel nacional (Nationally Determined Contributions NDCs), que son prerrogativa de cada país. De esta forma, del Acuerdo de París no se

derivan porcentajes de reducción GEI obligatorios para España: es en el ámbito de la UE -que, como organización regional, ha ratificado también el Acuerdo- donde se establecen los compromisos de los Estados Miembros y el reparto de los porcentajes de reducción que corresponden a España.

Lo anterior significa que, en la práctica, en el contexto del Acuerdo de París, existe un compromiso global a nivel de toda la UE, cuyo cumplimiento se consigue mediante los compromisos asumidos por cada Estado miembro, a través de lo que se conoce como «burbuja comunitaria», de la que España participa en función de la normativa europea en materia de clima y energía. Esta normativa europea es la que determina cuáles son los objetivos específicos de cada Estado miembro; objetivos que se establecen teniendo en cuenta una serie de principios, que incluyen desde el costo-eficiencia, la solidaridad y la justicia, el PIB *per cápita* y otros aspectos que garantizan una aportación de todos los Estados miembros al objetivo de reducción de la UE en función de sus características nacionales. Y así, el Reglamento (UE) 2018/842 sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 (Reglamento sobre el reparto del esfuerzo en sectores difusos), establece que España debe alcanzar un objetivo de reducción de emisiones de -26% respecto a 2005 en 2030; a ello se añade el texto consolidado de la Directiva 2003/87, en relación con sectores cubiertos por el régimen europeo de comercio de derechos de emisión; y el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura. De esta forma, todos los sectores contribuirán a la consecución del objetivo común de la UE de reducir, al menos, el 40% GEI (que es la actual NDC de la Unión, que refleja su compromiso como organización regional en relación con el Acuerdo de París).

B.- A continuación, alega la inexistencia de inactividad al amparo del art. 29 LJCA, rechazando que se cumplan las previsiones de dicho precepto. Justifica el retraso habido en la aprobación del PNIEC debido a la complejidad de su tramitación, que detalla. Se refiere a la jurisprudencia de esta Sala sobre el art. 29 LJCA y entiende que no se cumplen sus requisitos porque en este

caso no puede afirmarse la existencia de personas determinadas que sean beneficiadas de la prestación concreta a que se tiene derecho, como el precepto exige.

Rechaza que sea aplicable la jurisprudencia que se cita en la demanda sobre la omisión o inactividad reglamentaria porque considera que el PNIEC carece de naturaleza reglamentaria. Para fundamentar tal aserto se detiene en el contenido que a este plan le asigna el Reglamento (UE) 2018/1999 y concluye que:

«En definitiva y conforme al Reglamento (UE) 2018/1999, el PNIEC tiene naturaleza descriptiva, de evaluación de contexto, metodológica y de relación de medidas de actuación. El PNIEC está conformado por contenidos indicativos informadores de posteriores decisiones que habrán de plasmarse, en su caso, en disposiciones legales o reglamentarias o en actos de ejecución de las Administraciones Públicas competentes. En definitiva, el PNIEC carece de naturaleza reglamentaria o normativa.»

A modo de síntesis -afirma-, no hay contenido prestacional concreto que beneficie a personas determinadas en los términos del art. 29 LJCA, dado el carácter de herramienta estratégica del PNIEC, que no se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, ex art. 97 CE, ni es fuente del derecho, siendo, en consecuencia, inaplicable la jurisprudencia que se cita en la demanda.

C.- Para el caso de que la Sala no acoja las precedentes alegaciones, entiende que tampoco puede acogerse la pretensión actora de sustituir el porcentaje de reducción de GEI que se contiene en el PNIEC por el que se propone en la demanda.

Alega que el PNIEC se ajusta plenamente en su contenido a las exigencias que impone el art. 4 del Reglamento (UE) 2018/1999, y da cumplimiento a las normas comunitarias antes mencionadas que fijan los porcentajes de reducción de GEI que debe cumplir España, pues es la Unión Europea quién establece los compromisos (NDC) para cumplir con el Acuerdo de París y quien realiza el reparto de esfuerzos entre Estados miembros. Y así, bajo la premisa de que el Acuerdo de París no establece objetivos

vinculantes de reducción de GEI para las Partes, España cumple los compromisos derivados de dicho Acuerdo en el marco de la denominada burbuja comunitaria. Y ello lo ratifica la propia Comisión Europea, como acredita el resultado de la evaluación final sobre el PNIEC español en el que la institución comunitaria, en el ejercicio de las funciones evaluadoras que le otorga el Reglamento UE 2018/1999, pone de manifiesto la suficiencia de la ambición del PNIEC español en todos los campos, desde reducción de emisiones hasta eficiencia energética, pasando por la penetración de energías renovables.

En conclusión, la evaluación final del PNIEC a cargo de la Comisión europea acredita indubitadamente la inexistencia de la inactividad denunciada y el cumplimiento de los compromisos europeos e internacionales asumidos por nuestro país en la lucha contra el cambio climático. A modo de síntesis, entiende suficientemente acreditado que el PNIEC cumple de forma ambiciosa con los objetivos de reducción de emisiones de acuerdo con los rangos establecidos por la ciencia, el Acuerdo de París y los definidos en el marco comunitario.

Alega que, aunque las demandantes proponen que la falta de objetivos vinculantes del Acuerdo de París se complete con «la mejor ciencia disponible» (el informe PNUMA, las recomendaciones científicas del IPCC y un informe pericial que aporta), ninguno de estos informes sirve al fin de acreditar la obligación de asumir en el PNIEC unos objetivos concretos de reducción de GEI en ningún caso inferiores al 55% en 2030, respecto a 1990, que es la concreta pretensión que se ejercita. Los informes primeramente citados carecen de eficacia jurídica vinculante y, aunque reconoce su solvencia científica, no atribuyen porcentajes concretos de reducción de emisiones a cada país y el informe IPCC no determina tampoco objetivos de reducción de emisiones, pues sus conclusiones se basan en escenarios teóricos. También cuestiona el informe pericial aportado por las recurrentes.

D.- Por todo lo expuesto carece de sentido la infracción de derechos fundamentales que se alega, por lo que resulta innecesario un pronunciamiento de la Sala al respecto, aunque en cualquier caso, las demandantes carecerían de legitimación para la tutela de derechos fundamentales de terceros. Además, entiende que la jurisprudencia TEDH que se cita en la demanda no avala la pretendida vulneración de los arts. 15 y 18 CE, ni guarda relación con cuanto aquí se discute. Y en la CE la protección del medio ambiente se configura en el art. 45 como un principio rector del ordenamiento sin que exista un derecho fundamental autónomo al mismo.

CUARTO.- Objeto del recurso.

A.- Se solicita en la demanda la aprobación y promulgación, por parte del Gobierno, de un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima que establezca unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5 °C de incremento de temperatura global, en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, garantizando a este respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras.

B.- Conviene tener presente, en primer lugar, que la parte actora ha deducido recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, lo que determina la exigencia de que esta Sala observe el cumplimiento de los requisitos que impone el artículo 29.1 de la LJCA, limitando y circunscribiendo el objeto de decisión a este concreto aspecto.

El artículo 29.1 LJCA dispone que:

«Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes

tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.»

La Exposición de Motivos de la LJCA establece el significado procesal del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, contemplado en su artículo 29.1, y delimita su ámbito de aplicación en los siguientes términos:

«[...] la Ley crea un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el «quando» de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad.»

Como ya dijimos en nuestra sentencia de 18 de febrero de 2019, rec. 3509/2017, no toda pretensión de realización de una actividad concreta por parte de la Administración es ejercitable al amparo de la previsión del artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional. La acción prevista en este precepto no pretende remediar cualquier incumplimiento administrativo, sino que está destinada a exigir prestaciones concretas, sobre cuya existencia no se debate, derivadas de una disposición general (siempre que no precise de actos de aplicación) o de un contrato o convenio, pretendiendo, en consecuencia, el cumplimiento de obligaciones o prestaciones que ya han sido previamente establecidas.

Saliendo al paso de algunas objeciones formuladas por la Abogacía del Estado, debe destacarse que esta Sala ha considerado que el alcance del término «prestación concreta», utilizado en el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción, admite prestaciones materiales o jurídicas (sentencia de 20 de junio de 2005, rec. 3000/2003) e incluso los supuestos de una inactividad reglamentaria debida (sentencias de 5 de abril de 2018, rec. 4267/2016, 20 de marzo de 2019, rec. 691/2017, o de 8 de marzo de 2023, rec. 431/2021). En palabras de esta última sentencia «hay que concebir la potestad reglamentaria como una potestad susceptible de integrar el contenido de un deber legal de obrar jurisdiccionalmente exigible». Y no existe inconveniente en entender que se comprenden, tanto obligaciones de dar como de hacer, pero el presupuesto de la acción prevista en el artículo 29.1 de la LJCA, es que la Administración esté incumpliendo una concreta prestación a la que esté obligada «en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo».

Esta opción prevista en el artículo 29.1 LJCA tiene su sentido cuando no se plantea litigio alguno sobre la existencia de una obligación de dar o hacer concreta y se trata de juzgar la legalidad de la inactividad o pasividad administrativa en cumplir esa prestación, debida e incumplida, en cuyo caso el pronunciamiento de la sentencia consistirá en la condena a hacer lo que no se hizo y se debía haber hecho, o, en palabras del artículo 32.1 de la Ley de la Jurisdicción «que (se) condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en los que estén establecidas».

Hemos destacado asimismo cómo el procedimiento de control de la inactividad de la Administración establecido en el artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional, tiene un carácter singular y no constituye un cauce procesal idóneo para pretender el cumplimiento por la Administración de obligaciones que requieren la tramitación de un procedimiento contradictorio antes de su resolución (STS de 18 de noviembre de 2008, rec. 1920/2006).

También se ha afirmado -y así se recuerda en la sentencia de 18 de febrero de 2019, rec. 3509/2017- que no resulta viable una pretensión, planteada al amparo del artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional, cuando existe un

margen de actuación o apreciación por parte de la Administración, de forma que:

«[...] para que pueda hablarse de inactividad administrativa es necesario que la Administración esté obligada a desplegar una actividad concreta que esté establecida directamente por una disposición general, o un acto, contrato o convenio administrativo y de la cual sean acreedoras una o varias personas determinadas. Ahora bien, cuando existe un cierto margen de actuación o apreciación por la Administración o cuando la disposición general que impone la obligación exija un acto concreto de aplicación no será posible la admisión del recurso contencioso administrativo contra la inactividad material de la Administración consistente en que no ha dictado el acto aplicativo exigido por la disposición general sino que, en estos casos en defensa de los derechos e intereses legítimos afectados, los administrados podrán interponer recurso contencioso administrativo frente a los actos expresos o presuntos en virtud de la técnica del silencio administrativo negativo respecto de los cuales se impone un régimen de recursos y de plazos de interposición distintos del exigido para los supuestos de impugnación de la inactividad material de la Administración» (STS de 14 de diciembre de 2007 -rec. 7081/2004- y STS de 1 de octubre de 2008 -rec. 1698/2006-, entre otras)».

Y en la sentencia de 24 de julio de 2000, rec. 408/2009, seguida por la de 8 de enero de 2013, rec. 7097/2010, se recuerda que «para que pueda prosperar la pretensión se necesita que la disposición general invocada sea constitutiva de una obligación con un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la Administración, de modo que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, lo cual constituye soporte procesal suficiente para pretender frente a cualquier otra actividad o inactividad de la Administración, sino que en el supuesto del artículo 29 lo lesionado por esta inactividad ha de ser necesariamente un derecho del recurrente, definido en la norma, correlativo a la imposición a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquel tiene derecho a percibir, conforme a la propia disposición general». En similares términos se pronuncia la STS de 16 de septiembre de 2013 (rec. 3088/2012).

C.- Lo anterior nos obliga a reflexionar respecto a dos circunstancias determinantes a la hora comprobar la existencia de la inactividad administrativa (*inactividad climática*, en términos utilizados por la parte) denunciada por las recurrentes. En primer lugar, la existencia de una prestación concreta a la que se encuentra obligada la Administración en este supuesto. Y, en segundo lugar, y de forma consecuente, la determinación de la naturaleza jurídica de dicha prestación, pues tal determinación va a implicar la posibilidad o no de que resulte exigible el cumplimiento de la prestación en los términos concretos que enuncia la parte.

Recordemos que la demanda venía a exigir la aprobación y promulgación de un «Plan Nacional Integrado de Energía y Clima que establezca unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5 °C de incremento de temperatura global, en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, garantizando a este respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras».

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética recoge, como instrumentos de planificación estratégica para abordar la transición energética, los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima y la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050, consolidando en la legislación nacional las herramientas de planificación energética incluidas en el Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre, sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. En concreto, el artículo 4.1 de la mencionada Ley establece que:

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

Como decimos, este precepto vino a adaptar a nuestro Ordenamiento interno la previsión contenida en el artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, en el que se establece que:

«A más tardar el 31 de diciembre de 2019 y, posteriormente, a más tardar el 1 de enero de 2029 y luego cada diez años, cada Estado miembro comunicará a la Comisión un plan nacional integrado de energía y clima. Los planes contendrán los elementos establecidos en el apartado 2 del presente artículo y en el anexo I. El primer plan abarcará el período de 2021 a 2030, teniendo en cuenta la perspectiva a más largo plazo. Los planes siguientes abarcarán el período decenal inmediatamente siguiente al final del período abarcado por el plan anterior».

Resulta indiscutible, por tanto, la existencia de una doble obligación o prestación concreta a realizar por la Administración, consistente, tanto en la aprobación de un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima como de comunicarlo -con fecha límite de 31 de diciembre de 2019- a la Comisión Europea; obligaciones impuestas por dos disposiciones normativas (primero por el Reglamento de la Unión Europea y, con carácter posterior, incluso, a la fecha de presentación de la demanda, por la Ley nacional) y cumplidas, aunque tardíamente, por la Administración, en tanto procedió a la aprobación mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, que adoptaba la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

Esta circunstancia determina, por ende, y aunque sea como consecuencia de los avatares procesales que se han seguido en este proceso o por el inevitable transcurso de los plazos, la inexistencia de inactividad administrativa en el concreto aspecto formal consistente en la aprobación del referido Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, y así se reconoce por la parte actora.

Quedaría por abordar, sin embargo, la pretensión sustantiva que aduce la parte actora de que la mera aprobación del Plan Nacional Integrado no supone el cumplimiento íntegro de la pretensión prestacional reclamada, que tiene su origen en una disposición de carácter general, con apoyo en el

contenido de un Tratado Internacional -el Acuerdo de París- ratificado por el Estado español y por la Unión Europea -la Unión Europea ratificó el Acuerdo de París en su condición de Organización Regional de Integración Económica (art. 4.16 del Acuerdo)-, así como en las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC).

En este sentido, debemos precisar, necesariamente, la naturaleza jurídica del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, pues de esta precisión se derivarán las posibilidades de esta Sala a la hora de observar el contenido concreto de dicho instrumento planificador y, por ende, la existencia o no de la inactividad administrativa sustantiva reclamada.

QUINTO.- Sobre la naturaleza jurídica del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y la aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre la inactividad reglamentaria de la Administración.

A.- Si bien el *nomen iuris* -Plan Nacional- puede resultar indiciario de la naturaleza jurídica del mismo, no puede predicarse una naturaleza jurídica, en abstracto, para todos los instrumentos de planificación que se aprueban, debiendo atenderse singularmente al carácter y contenido de los mismos, cumplimiento de criterios de generalidad y ordinamentales, órgano que los aprueba y si a éste se le ha atribuido legalmente la potestad reglamentaria, criterios que se vienen utilizando por la jurisprudencia a la hora de abordar la naturaleza, como acto administrativo o reglamento, de la actuación de la Administración.

Decíamos que la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, recoge como instrumentos de planificación estratégica para abordar la transición energética los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima y la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050, consolidando en la legislación nacional las herramientas de planificación energética incluidas en el Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre, sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

De contenido complejo y ciertamente heterogéneo, en la presentación del propio plan se detalla que el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) «se divide en dos grandes bloques: el primero detalla el proceso, los objetivos, las políticas y medidas existentes y las necesarias para alcanzar los objetivos del plan, así como el análisis del impacto económico, de empleo, distributivo y de beneficios sobre la salud. El segundo bloque, constituido por los Anexos al documento principal, integra la parte analítica, en la que se detallan las proyecciones, tanto del escenario tendencial ..., como del escenario objetivo ..., así como las descripciones de los diferentes modelos que han posibilitado el análisis prospectivo y que proporcionan robustez a los resultados».

Indiscutiblemente, el PNIEC 2021- 2030 identifica objetivos y adopta medidas en las cinco dimensiones de la Unión de la Energía (definidas en la Comunicación de la Comisión de 2015 sobre una «Estrategia marco para la Unión de la Energía resistente con una política de cambio climático orientada hacia el futuro»): la descarbonización, incluidas las energías renovables; la eficiencia energética; la seguridad energética; el mercado interior de la energía y la investigación, innovación y competitividad, a las que se alude en el artículo 4 del Reglamento (UE) 2018/1999.

No obstante, la mayor parte de su contenido presenta un carácter meramente analítico y programático. En este sentido, el PNIEC transita desde una caracterización como plan o programa de acción administrativa, orientado al establecimiento de objetivos propios para un período determinado, con carácter más o menos flexible, hacia un instrumento de orientación indicativa respecto de la actuación de otros entes y entidades del Sector Público, operadores económicos y particulares, con el establecimiento de medidas, de carácter más o menos abierto, que buscan cumplir con el objetivo de alcanzar en el año 2030 una serie de resultados concretos, enunciados en el propio plan (23% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990, un 42% de renovables sobre el uso final de la energía, un 39,5% de mejora de la eficiencia energética, o un 74% de energía renovable en la generación eléctrica).

Por otra parte, ha sido sometido a evaluación estratégica -mediante Resolución de 30 de diciembre 2020, publicada el 11 de enero de 2021- y corresponde su aprobación, por imposición de la Ley de Cambio Climático, al Consejo de Ministros, que lo aprobó mediante Real Decreto.

La planificación o programación, como materialización de una potestad administrativa discrecional, se somete a una serie de reglas específicas en lo que se refiere a su procedimiento de aprobación, su contenido específico, los órganos competentes para su aprobación, su plazo de vigencia e incluso sus efectos jurídicos. Sin embargo, el contenido programático general que caracteriza al PNIEC aprobado no empece el hecho de que este instrumento planificador haya sido aprobado por Real Decreto del Consejo de Ministros, bajo el estricto mandato del Legislador, que impone su contenido (artículo 4.4 de la Ley de Cambio Climático) y con el objetivo de establecer una serie de medidas que permitan encauzar la actividad pública y privada a los efectos de la consecución de unos objetivos derivados de un Tratado Internacional y de un Reglamento de la Unión Europea, presentando, precisamente, naturaleza jurídicamente vinculante en lo que se refiere a este concreto y relevante aspecto. Y es que, efectivamente, el establecimiento del objetivo específico nacional -reducción de las emisiones de GEI en un 23% con respecto a 1990 de modo que se logre alcanzar la neutralidad climática en España en 2050- presenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.a).1).i) del Reglamento (UE) 2018/1999, carácter expresamente «vinculante»:

«Cada Estado miembro establecerá en su plan nacional integrado de energía y clima los principales objetivos generales, objetivos específicos y contribuciones enumerados a continuación [...]:

a) en lo que se refiere a la dimensión «Descarbonización»:

1) con respecto a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero, y con vistas a contribuir a la consecución del objetivo específico de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en toda la economía de la Unión:

i) el objetivo específico nacional *vinculante* del Estado miembro respecto de las emisiones de gases de efecto invernadero en virtud del Reglamento (UE) 2018/842».

Consideraciones éstas que, no obstante su contenido heterogéneo, lo alejan de su calificación como acto plúrimo y lo acercan, a efectos de su enjuiciamiento o control jurisdiccional, a la de disposición general como, por otra parte, viene sosteniendo la jurisprudencia en relación con otros instrumentos de planificación, también de heterogéneo contenido, referidos a otros sectores materiales como el urbanismo o la ordenación territorial.

Bajo esta consideración del PNIEC como un instrumento de planificación administrativa vinculante y, por tanto, en los términos expuestos, como una disposición de carácter general (en la definición que sobre esta categoría jurídica hemos hecho en nuestra sentencia de 19 de septiembre de 2022, rec. 937/2021), resulta oportuno aplicar nuestra doctrina sobre la inactividad formal normativa. Y ello por la más que evidente semejanza que muestra la falta de consecución de esta prerrogativa planificadora, impuesta por el Legislador, respecto a la dejación administrativa en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

B.- La aplicación de esta doctrina nos debe llevar a rechazar, primeramente, la alegación formulada por la parte recurrida en su escrito de oposición a la demanda respecto a una posible carencia de legitimación de las recurrentes para deducir el recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración (alegación que no llega a configurarse en el suplico de la contestación a la demanda como pretensión de inadmisión al amparo del art. 69.b de la LJCA). En efecto, al tratarse de la denuncia de una omisión imputable a una Administración Pública que versa sobre una disposición de carácter general relacionada con el medio ambiente -en concreto, con la contaminación atmosférica- las asociaciones recurrentes se hallan legitimadas, sustantiva y formalmente, para el ejercicio de la acción popular en asuntos medioambientales prevista en el art. 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y se incorporan las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, todo ello en relación con los arts. 18.1 y 23 del mismo cuerpo normativo.

C.- Solventadas las dudas respecto a la legitimación de las recurrentes para reclamarla, la inactividad reglamentaria enjuiciable jurisdiccionalmente, como viene sosteniendo la jurisprudencia, puede darse en dos casos: o cuando implícitamente esa pasividad crea una situación jurídica ilícita o cuando lo ilícito se concreta en incumplir un mandato legal que impone la elaboración y promulgación de una disposición reglamentaria.

Ciertamente, esta Sala mantiene un reiterado criterio en materia de reclamaciones contra la inactividad reglamentaria de la Administración, expresado en las sentencias de 14 de diciembre de 1998, (rec. 194/1995), 28 de junio de 2004 (rec. 74/2002), 19 de febrero de 2008 (rec. 95/2007), 12 de noviembre de 2008 (rec. 80/2006), 5 de abril de 2018, rec. 4267/2016 y, ya en fechas más recientes, 10 de diciembre de 2020 (rec. 306/2019), 15 de febrero de 2021 (rec. 307/2019) y 16 de noviembre de 2021 (rec. 301/2020), según el cual, «[l]as pretensiones deducidas frente a la omisión reglamentaria han encontrado tradicionalmente en nuestra jurisprudencia, además de la barrera de la legitimación, un doble obstáculo: el carácter revisor de la jurisdicción y la consideración de la potestad reglamentaria como facultad político- normativa de ejercicio discrecional. Ahora bien, tales reparos no han sido óbice para que, ya desde antiguo, se haya abierto paso una corriente jurisprudencial que ha admitido el control judicial de la inactividad u omisión reglamentaria».

Siguiendo esta jurisprudencia, en el ejercicio de esta potestad son diferenciables aspectos reglados y discrecionales (cfr. SSTs de 8 de mayo de 1985 , 21 y 25 de febrero y 10 de mayo de 1994), y no es rechazable *ad limine*, sin desnaturalizar la función jurisdiccional, una pretensión de condena a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria o que ésta tenga un determinado contenido, porque el pronunciamiento judicial, en todo caso de fondo, dependerá de la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar una norma de dicho carácter en un determinado sentido. En el bien entendido de que únicamente es apreciable una ilegalidad omisiva controlable en sede jurisdiccional cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al

ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la ley o la directiva que el reglamento trata de desarrollar y ejecutar o de transponer.

Por otra parte, como explica esta misma jurisprudencia, es éste un problema sustantivo diferenciable del alcance del control judicial, pues constatado el deber legal de dictar una regulación por la Administración y el incumplimiento de aquél, resulta ciertamente más difícil admitir la posibilidad de una sustitución judicial de la inactividad o de la omisión administrativa reglamentaria hasta el punto de que el Tribunal dé un determinado contenido al reglamento omitido o al precepto reglamentario que incurre en infracción omisiva, siendo significativo a este respecto el artículo 71.2 de la LJCA, conforme al cual «los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados». Y ello es así porque el poder de sustitución no puede llegar allí donde la ley reserva a la Administración un poder discrecional de decisión que responde a su específica posición político-constitucional. O dicho en otros términos, tal poder sólo alcanza hasta donde la ley regla la actividad administrativa que en el ámbito de la potestad reglamentaria no suele alcanzar hasta la imposición del contenido con que ha de quedar redactada la norma reglamentaria, aunque exista la obligación legal de dictarla (sentencias 16 y 23 de enero y 14 de diciembre de 1998 que antes citamos).

Por consiguiente, la doctrina de esta Sala es, sin duda, restrictiva en relación con el control de las omisiones reglamentarias, tanto desde el punto de vista formal de su acceso a la jurisdicción como desde el punto de vista material o sustantivo, referido al contenido y alcance que corresponde a la función revisora del tribunal. En efecto, la consideración de que la potestad reglamentaria se encuentre íntimamente vinculada a la función político-constitucional de dirección política del Gobierno reconocida en el artículo 97 de la Norma Fundamental (STS 6 de noviembre de 1984), dificulta que aquél

pueda ser compelido por mandato derivado de una sentencia a su ejercicio en un determinado sentido, o dicho en otros términos, que pueda ser condenado a dictar un reglamento o un precepto reglamentario con un determinado contenido, lo que excedería de las facultades de la jurisdicción (sentencia de 26 de febrero de 1993 y, más recientemente, sentencia de 8 de marzo de 2023, rec. 43/2021).

En definitiva, como se ha dicho anteriormente, únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Aunque, en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley, pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico (Cfr. SSTs 16 y 23 de enero de 1998, 14 de diciembre de 1998 y 7 de diciembre de 2002).

Por tanto, y a modo de conclusión, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala que se acaba de reseñar, el control jurisdiccional de las omisiones reglamentarias, que es de carácter restrictivo, es viable en los dos casos siguientes: i) cuando la omisión reglamentaria constituya un incumplimiento de una obligación expresamente prevista por la ley y ii) cuando esa omisión reglamentaria suponga la creación implícita de una situación jurídica contraria al ordenamiento jurídico.

En atención a lo anterior, resulta obligado que abordemos ahora el alcance vinculante de los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para comprobar si, como pretende en su demanda la parte actora, se ha producido la inactividad administrativa sustantiva denunciada por incumplimiento de un mandato específico, recogido en una disposición normativa, que obligara a la

Administración a asumir en el PNIEC un porcentaje de reducción de los gases de efecto invernadero en los términos aducidos por la parte.

SEXTO.- Sobre el alcance vinculante de las determinaciones del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) y su incidencia a la hora de valorar una posible inactividad administrativa en la aprobación del PNIEC.

A.- El Acuerdo de París de 2015, como tratado internacional - apreciable, por tanto, desde la óptica de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados- constituye un instrumento convencional que aglutina un conjunto de fórmulas flexibles propias del Derecho Internacional del medio ambiente, en la medida en que la mayoría de sus disposiciones manifiestan una muy diversa intensidad normativa, combinando, al mismo tiempo, la obligación y la recomendación. En este sentido -como nos recuerda la doctrina científica mayoritaria- se podría afirmar que presenta un alcance normativo asimétrico ya que, junto a obligaciones jurídicas vinculantes -*hard law*- que son de carácter meramente adjetivo o procedimental, incluye también recomendaciones, requerimientos o simples invitaciones a realizar ciertas conductas -*soft law* o, como viene acuñando la doctrina para evitar el anglicismo, «Derecho en agraz»-.

A diferencia del régimen jurídico de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y del Protocolo de Kioto de 1997, que efectúan una asignación de obligaciones específicas a la mitigación a partir de estimaciones globales, el Acuerdo de París se construye sobre la base de un enfoque diferente, de forma que el cumplimiento de objetivos en la lucha contra el cambio climático se vincula a la suma colectiva de los esfuerzos que cada Parte asume, individual y discrecionalmente, en función de sus particulares intereses y de las particulares circunstancias concurrentes.

Este sistema, sustentado en la asunción de compromisos de mitigación de manera individual por cada Estado, se somete, en cuanto condición de consecución, a que el esfuerzo agregado de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero resulte suficiente para conseguir que el aumento de la temperatura media mundial se mantenga muy por debajo de 2 °C y se limite ese aumento a 1,5 °C con respecto a niveles preindustriales (art. 2 del Acuerdo de París): «[M]antener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales», dice el precepto.

Para ello, los Estados deberán usar el amplio margen de libertad que se les concede -discrecionalidad en la adopción de medidas- y autoimponerse, de forma consecuente, unas obligaciones de reducción de emisiones lo suficientemente significativas como para alcanzar ese logro conjunto.

De esta forma, entre las obligaciones adjetivas y procedimentales que asumen las Partes destaca la de «preparar, comunicar y mantener» las denominadas *contribuciones determinadas a nivel nacional* –CDN- (artículo 4.2), con las que las Partes deben comunicar cada cinco años (art. 4.9) las medidas que van a adoptar, de conformidad con los arts. 4, 7, 9, 10, 11 y 13 del Acuerdo de París, para alcanzar, a nivel global, el umbral de incremento de las temperaturas previamente indicado (artículo 3). Se trata de una obligación individual que asumen todas las Partes, tanto países desarrollados como en vías de desarrollo, pero, insistimos, el contenido y alcance del esfuerzo individual de mitigación se deja, claramente, al albur de la discrecionalidad de las medidas que decida adoptar cada una de ellas.

Se establece, no obstante, algún límite a esta discrecionalidad que interesa destacar. Así, el artículo 4.3 del Acuerdo de París señala, como condición para las posteriores contribuciones determinadas a nivel nacional que se vayan a elaborar, que estas representarán «una progresión» con respecto a la que esté vigente para esa parte: «[L]a contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte *representará una progresión* con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para

esa Parte». Con esa exigencia se garantiza la progresividad en cuanto a la intensidad del esfuerzo de cada Parte en la reducción de sus emisiones de GEI y, por tanto, se consigna un verdadero principio de progresión, como evolución lógica del principio de no regresión (a cuyo alcance nos hemos referido en nuestra reciente sentencia de 30 de junio de 2023, rec. 7738/2021), de forma que no solo deberán consolidarse, sino que deberán aumentarse los compromisos de mitigación y adaptación en la lucha contra el cambio climático que adopten las Partes en futuros planes.

Este principio de progresión que deriva del art. 4.3 del Acuerdo de París supone, como hemos dicho, un límite a la discrecionalidad del planificador y, como tal, resulta fiscalizable por los órganos jurisdiccionales nacionales, pero, lógicamente, en futuros planes.

B.- En este contexto, ni la parte actora alega, ni esta Sala puede observar, la existencia de precepto alguno del Tratado en el que se determine cuáles deben ser, específica y singularmente, los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero que debe adoptar el Reino de España para cumplir los compromisos de mitigación y adaptación en la lucha contra el cambio climático previstos en el Acuerdo de París.

Dicho de otro modo, en el Acuerdo de París no se regula, ni cuantitativa ni cualitativamente, cuál debe ser el contenido de las CDN, por lo que cada Parte disfruta de una gran discrecionalidad a la hora de concretar dichas medidas. Contenido concreto que tampoco se deduce de las determinaciones previstas en el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, cuando en el artículo 4.a).1.iii) se preceptúa que:

«Cada Estado miembro establecerá en su plan nacional integrado de energía y clima los principales objetivos generales, objetivos específicos y contribuciones enumerados a continuación, con arreglo a lo especificado en el anexo I, sección A, punto 2:

a) en lo que se refiere a la dimensión «Descarbonización»:

1) con respecto a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero, y con vistas a contribuir a la consecución del objetivo específico de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en toda la economía de la Unión:

[...]

iii) en su caso, para cumplir los objetivos generales y los objetivos específicos de la Unión de la Energía y los compromisos de la Unión a largo plazo en materia de emisiones de gases de efecto invernadero en consonancia con el Acuerdo de París, otros objetivos generales y objetivos específicos, incluidos los objetivos específicos sectoriales y los objetivos de adaptación».

Sí que podría determinarse, por el contrario, la existencia de un porcentaje concreto en lo que se refiere a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que correspondería a España en 2030 respecto a los niveles de 2005, impuesto de conformidad con el artículo 4, apartado 3 y Anexo I del Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París. Ello no obstante, y sin perjuicio de que la Comisión Europea no ha opuesto reparos al Reino de España en su evaluación de la versión final del Plan Nacional de Energía y Clima de España -evaluación que realizó mediante «Informe sobre el Estado de la Energía [SWD(2020) 908 final]», de fecha de 14 de octubre de 2020-, es la propia parte actora la que excluye de la pretensión que deduce en su demanda, de forma expresa, la falta de adecuación del PNIEC a la normativa de reparto de emisiones europeas, adecuación que no cuestiona, centrándose en la posible inadecuación de este plan al «Derecho Internacional y a los compromisos adquiridos por España en el ámbito de la ONU».

C.- Bajo esta relevante premisa, esto es, la de la inexistencia de disposición normativa en la que se establezca un contenido concreto impuesto a la Administración a la hora de elaborar el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, en lo que se refiere a los objetivos singulares de reducción de gases de efecto invernadero –«en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a

1990», como pretende la parte actora-, no es posible acoger la pretensión en este sentido formulada por las demandantes, todo ello siempre desde la concreta perspectiva a la que debe ceñirse este pleito, cuyo objeto se circunscribe, únicamente, a la existencia o inexistencia de inactividad administrativa en la aprobación del PNIEC.

En efecto, como decíamos en nuestra sentencia de 1 de junio de 2016 (rec. 1174/2015), en relación con la potestad de planeamiento urbanístico, es reiterada nuestra doctrina jurisprudencial -sentencias de 9 de marzo de 2011 (rec. 3037/2008), 14 de febrero de 2007 (rec. 5245/2003) y 28 de diciembre de 2005 (rec. 6207/2002)- por la que concluimos que la potestad para revisar o modificar el planeamiento es discrecional (*ius variandi*), de modo que, dentro de los márgenes establecidos en la normativa aplicable, el planificador dispone de libertad para escoger, entre las distintas alternativas posibles, la que considere más conveniente para la mejor satisfacción del interés público. Tal libertad de criterio no puede ser sustituida, en su núcleo de oportunidad, por la distinta opinión o voluntad de los particulares ni por la decisión de los órganos jurisdiccionales (artículo 71.2 de la LRJCA).

Por ello, y tomando como base lo preceptuado en el Acuerdo de París, esta Sala no puede sustituir, con su decisión, la discrecionalidad y flexibilidad que este texto internacional atribuye a los Estados parte a la hora de elaborar las contribuciones determinadas a nivel nacional, para los que no establece contenido cualitativo o cuantitativo alguno en relación a las medidas a adoptar. Tampoco podemos reemplazar los mecanismos de control, respecto a estas decisiones discrecionales que adoptan los Estados parte, previstos en el propio Acuerdo de París y en el Reglamento de la Unión Europea; o atribuir, a estos efectos y como parece pretender la parte recurrente -aunque carente de soporte normativo alguno que sustente esta pretensión- naturaleza jurídica vinculante a las recomendaciones y conclusiones científicas contenidas en los informes elaborados por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC).

La reiterada cita que realiza la parte recurrente de la sentencia de la Corte Suprema de Países Bajos, de 20 de diciembre de 2019, en el asunto

19/00135 conocido como «caso Urgenda», se refiere a un marco normativo ajeno, no aplicable al caso y que además dista temporal y sustantivamente, de las actuales circunstancias normativas que acontecen en el supuesto enjuiciado. Por ello, resulta una referencia palmariamente insuficiente para modificar nuestra doctrina jurisprudencial sobre la inactividad en el ejercicio de la potestad reglamentaria y el poder de sustitución de los órganos jurisdiccionales allá donde el legislador reserva a la Administración Pública el ejercicio de potestades discrecionales.

Así pues, en la actual coyuntura, con el PNIEC 2021-2030 aprobado, y sin que exista una determinación vinculante derivada del Acuerdo de París o de las recomendaciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático que imponga un objetivo singular de reducción de gases de efecto invernadero no inferior al 55% en 2030 respecto a 1990, no podemos estimar la pretensión de la actora respecto de la inactividad administrativa denunciada, debiendo, por ello, desestimarse la demanda.

SEXTO.- En cuanto a las costas, de conformidad con el art. 139.1 LJCA, procede imponerlas a la parte actora al no apreciarse serias dudas de hecho o de derecho que pudieran excluirlas y, haciendo uso de la facultad que nos otorga el art. 139.3 LJCA, quedan las costas fijadas en un máximo de 4.000 euros -más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido-, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en los escritos de las partes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.º- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo núm. 265/2020, interpuesto por la procuradora Dña. Marta Sanz Amaro, en nombre y representación de GREENPEACE ESPAÑA, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA y OXFAM INTERMÓN, y actuando bajo la dirección letrada de D. Jaime Lorente Hernández y Dña. Lorena Ruiz-Huerta García de Viedma, frente a la inactividad climática del Gobierno de la Nación en la obligación de aprobar un Plan Nacional de Energía y Clima así como una estrategia a largo plazo, que establezcan unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC).

2.º- Imponemos las **COSTAS** del recurso en los términos expresados en el Fundamento Jurídico Sexto de la sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.